

विश्व के प्रमुख संविधान (Modern Governments)

Specimen Copy

लेखक
पी० के० चड्ढा
एम ए
वरिष्ठ व्याख्याता राजनीतिशास्त्र
एम एस जे कॉलेज, भरतपुर

1984-85

आदर्श प्रकाशन

(भारत सरकार से रजिस्टर्ड)

खीडा रास्ता, जयपुर-3

प्रभाषक
मान द मित्त
आदर्श प्रकाशन
चौडा रास्ता, जयपुर-302003

लेखकाधीन

प्रथम संस्करण
1984-85

मूल्य रु० 50 00

मुद्रक
पजाबी प्रेस
जयपुर

प्रथम संस्करण की भूमिका

प्रस्तुत पुस्तक के प्रथम संस्करण को प्राध्यापक, विद्यार्थियों और सामान्य पाठकों के समक्ष प्रस्तुत करने हुए लेखक अपार हृष का अनुभव कर रहा है। पुस्तक को राजस्थान विश्वविद्यालय के द्वितीय वर्ष के राजनीतिशास्त्र के विद्यार्थियों के लिए लिखा गया है। विषय क्षेत्र पाठ्यक्रम तक सीमित है। फिर भी प्रत्येक अध्याय में इतनी सामग्री अवश्य है कि वह बी ए (ऑनर्स) और स्नातकोत्तर विद्यार्थियों तथा प्रतियोगी परीक्षाओं में बैठने वाले उम्मीदवारों के लिए उपयोगी सिद्ध हो सकती है। पुस्तक की विशेषता यह है कि इसमें उन आलोचनात्मक और तुलनात्मक प्रश्नों को हल किया गया है, जिनका उत्तर देने में विद्यार्थी प्रायः कठिनाई का अनुभव करते हैं। इन्हें यथाम्थान पृथक् शीपका के अंतर्गत हल किया गया है। 'शीपक' उसी रूप में दिये गये हैं जिस रूप में उन्हें परीक्षाओं में प्रश्न के रूप में पूछा जाता है।

प्रत्येक अध्याय के अंत में समीक्षा प्रश्नों की एक सूची दी गई है। इस सूची में उन प्रश्नों को शामिल किया गया है जिन्हें राजस्थान तथा अन्य विश्व-विद्यालयों की परीक्षाओं में पूछा जाता रहा है।

लेखक की आशा है कि प्रस्तुत पुस्तक उन सबकी आवश्यकताओं को पूरा करने में सफल होगी जिनके लिए इसे लिखा गया है। यदि प्राध्यापक, विद्यार्थी या अन्य पाठक पुस्तक को अधिक उपयोगी बनाने हेतु कुछ सुझाव देना चाहते हैं तो लेखक उनका हृदय से स्वागत करेगा तथा उन्हें पुस्तक के दूसरे संस्करण में सकलित करने का प्रयास करेगा।

लेखक उन सभी विचारकों, लेखकों तथा टीकाकारों के प्रति हृदय से आभार प्रकट करता है जिनके ग्रंथों से उसने वाक्यांशों को उद्धृत किया है।

“वैसाख” 1984

पी के चड्ढा

विषय-सूची

I ब्रिटिश संविधान

अध्याय	पृष्ठ संख्या
1 ऐतिहासिक पृष्ठभूमि	3
2 ब्रिटिश संविधान का स्वरूप	7
3 ब्रिटिश संविधान की प्रमुख विशेषताएँ	27
4 अभिसमय	35
5 राजतंत्र	45
6 वास्तविक कार्यपालिका—मंत्रिमण्डल	66
7 प्रत्यायोजित (प्रदत्त) विधान	110
8 सिविल सेवा	121
9 संसद	138
10 विधि का शासन	227
11 दलीय व्यवस्था	236

II संयुक्त राज्य अमरीका का संविधान

1 ऐतिहासिक पृष्ठभूमि	257
2 अमरीका के संविधान की प्रमुख विशेषताएँ	272
3 संशोधन प्रक्रिया एवं संवैधानिक विकास	284
4 नागरिक अधिकार	300
5 शक्तियों का पृथक्करण एवं अवरোধ और सन्तुलन	314
6 संघीय व्यवस्था	324
7 संसदात्मक एवं अध्यक्षतात्मक सरकारें—एक तुलनात्मक अध्ययन	343
8 संघीय कार्यपालिका अथवा राष्ट्रपति	350
9 कांग्रेस	405
10 संघीय न्यायालय	476
11 राजनीतिक दल	505

III स्विट्जरलैण्ड का संविधान

1 ऐतिहासिक पृष्ठभूमि	525
2 स्विस संविधान की प्रमुख विशेषताएँ	532

अध्याय	पृष्ठ संख्या
3 सशोधन प्रक्रिया	541
4 स्विस सघ	548
5 सघीय परिपद्	566
6 सघीय सभा	581
7 सघीय यायाधिकरण	597
8 प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र	607
9 राजनीतिक दल	624

IV सोवियत समाजवादी गणराज्य सघ का सविधान

1 ऐतिहासिक पृष्ठभूमि	637
2 सोवियत सघ के सविधान की प्रमुख विशेषतायें	664
3 मूल अधिकार, स्वतन्त्रतायें और कर्तव्य	678
4 सघीय व्यवस्था	703
5 सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत	725
6 प्रेसीडियम	745
7 सोवियत सघ की मंत्रि परिपद्	754
8 न्याय व्यवस्था और प्रोक्क्यूरेटर निरीक्षण	771
9 लोकतान्त्रिक केन्द्रीयकरण	797
10 सोवियत व्यवस्था	807
11 सोवियत प्रजातन्त्र	816
12 कम्युनिस्ट पार्टी	828

V जापान का सविधान

1 ऐतिहासिक पृष्ठभूमि	859
2 जापान के सविधान की प्रमुख विशेषतायें	874
3 नागरिकों के अधिकार और कर्तव्य	882
4 सम्राट	892
5 मंत्रिमण्डल	905
6 हाइट	924
7 न्यायपालिका	945
8 राजनीतिक दल	955

ब्रिटिश संविधान

ऐतिहासिक पृष्ठभूमि (Historical Background)

भौगोलिक स्थिति—ब्रिटेन यूरोप के उत्तर-पश्चिम में स्थित एक छोटा द्वीप है। इसका क्षेत्रफल 244,030 किलोमीटर और जनसंख्या लगभग 6 करोड़ है। इसे 20 मील चौड़े इंगलिश चैनल ने यूरोप की मुख्य भूमि से पृथक् कर रखा है। अपनी भौगोलिक स्थिति के कारण यह यूरोपीय आक्रमणों का बहुत कम शिकार हुआ है। इसी के कारण इसे व्यापारिक और औद्योगिक क्रांति का अवसर मिला है। यह चारों तरफ समुद्र से घिरा हुआ है। अतः इसने अपनी नौ-शक्ति का विकास किया है। इस शक्ति के आधार पर इसने समुद्रों पर अपना प्रभुत्व स्थापित किया और एक विशाल साम्राज्य का निर्माण किया। द्वितीय महायुद्ध के बाद इसका साम्राज्य चरमराने लगा और वर्तमान समय में यह अपने में सिमट कर रह गया है।

ब्रिटेन तथा ब्रिटिश द्वीप—'ब्रिटेन' शब्द एक अस्पष्ट शब्द है। यही कारण है कि विविध लेखक इसके लिए विविध शब्दों का प्रयोग करते हैं। कभी-कभी इस शब्द का प्रयोग उस राजनीतिक सत्ता (Political entity) के लिए किया जाता है जिसे ग्रेट ब्रिटेन और उत्तरी आयरलैंड का संयुक्त राज्य (यूनाइटेड किंगडम—U K) कहते हैं। कभी-कभी इसका प्रयोग उस सामाजिक तत्त्व के लिए किया जाता है जिसे ग्रेट ब्रिटेन कहते हैं। ग्रेट ब्रिटेन में केवल इंग्लैंड, स्कॉटलैंड और वेल्स को शामिल किया जाता है। कभी-कभी इसका प्रयोग इंग्लैंड के पर्यायवाची शब्द के रूप में किया जाता है। इसका मूल कारण यह है कि इसकी 83% जनसंख्या इंग्लैंड में निवास करती है और इसकी राजनीतिक व्यवस्था पर इंगलिश संस्कृति और स्वभाव का अत्यधिक प्रभाव है।

ब्रिटिश द्वीपों में यूनाइटेड किंगडम, चैनल द्वीप (the Channel Isles) और मैन द्वीप (Isle of Man) को शामिल किया जाता है। चैनल द्वीप और मैन द्वीप यूनाइटेड किंगडम के भाग नहीं यद्यपि उन पर क्राउन का स्वामित्व है और उनकी प्रतिरक्षा एवं अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों के लिए ब्रिटिश सरकार ही उत्तरदायी है। द्वीपों

के नागरिकों को यूनाइटेड किंगडम, द्वीप और उपनिवेशों के नागरिक कहा जाता है।

यूनाइटेड किंगडम के प्रदेश या राष्ट्र—यूनाइटेड किंगडम एक राजनीतिक इकाई है। यह एक एकात्मक राज्य है मघात्मक नहीं। इस पर भी इसके चार प्रमुख प्रदेश (regions) या राष्ट्र (nations) हैं। ये हैं—उत्तरी आयरलैंड, वेल्स, स्कॉटलैंड और इंग्लैंड। एक राजनीतिक इकाई का रूप ग्रहण करने से पूर्व ये सब पृथक् पृथक् राज्य या देश थे। आयरलैंड और वेल्स 12वीं शताब्दी में इंग्लैंड के उपनिवेश बन गये थे। आयरलैंड 1800-1922 के बीच वेस्टमिंस्टर संसद (इंग्लैंड) के प्रत्यक्ष नियंत्रण में रहा था। उत्तर-पूर्व की 6 काउंटिस को छोड़कर, जिन्हें 1920 में ही उत्तरी आयरलैंड की सजा दे दी गयी थी, 1922 की एंग्लो-आयरिश संधि ने एक स्वतन्त्र आयरिश राज्य की स्थापना को स्वीकार कर लिया था। सन 1937 के मन्विधान ने आयरलैंड को एक सावभौम स्वतन्त्र राज्य बना दिया। सन 1949 में इसने आयरलैंड के गणराज्य का रूप ग्रहण कर लिया। इस तरह उत्तरी आयरलैंड की 6 काउंटिस ही यूनाइटेड किंगडम की अंग हैं। वेल्स का इंग्लैंड के साथ एकीकरण सन् 1536 में और स्कॉटलैंड का सन् 1707 में हुआ था। वेल्स और स्कॉटलैंड के एकीकरण में यह अंतर है कि जहाँ वेल्स का एकीकरण विजय का परिणाम था वहाँ स्कॉटलैंड का एकीकरण स्वेच्छा का परिणाम था। संक्षेप में, यूनाइटेड किंगडम में मुख्यतः चार राष्ट्रीयताएँ—आयरिश वेल्स, स्कॉच और इंग्लिश—के लोग निवास करते हैं।

ब्रिटिश समाज लोग तथा मूल्य—किसी शासन व्यवस्था पर लोगों के सामाजिक, आर्थिक और राजनीतिक दृष्टिकोणों (विचारों) का प्रभाव पड़ता है। ब्रिटिश शासन व्यवस्था पर जो विचार प्रभावी रहे हैं उनमें निम्न हैं—

1 सहिष्णुता एवं सद्भावना—ब्रिटेन में धर्म, जाति, राष्ट्रीयता, प्रदेश आदि की विविधताएँ पायी जाती हैं। परन्तु ये विविधताएँ ब्रिटिश समाज में विभेद (Cleavages) उत्पन्न नहीं करती। अर्थात् धर्म, जाति, राष्ट्रीयता या प्रदेश की विविधताएँ समाज को उम प्रवार विघटित नहीं करती जिस प्रकार वे एशिया या अफ्रीका के देशों के समाज को विघटित करती हैं। उदाहरणतः ब्रिटेन का प्रमुख धर्म प्रोटेस्टैंट है और अन्य धर्मों के अनुयायी भी वहाँ निवास कर रहे हैं। परन्तु वहाँ धार्मिक सहिष्णुता पायी जाती है विद्वेष नहीं। ब्रिटिश लोग मतदान के समय उम्मीदवारों के धर्म से न तो प्रभावित होते हैं और न धर्म के आधार पर मतदान करता है। यद्यपि ब्रिटिश राजनीति में कुछ समय से जाति का प्रश्न उत्तेजना पैदा करता रहा है परन्तु वहाँ सामान्यतः जातीय मद्भावनाएँ ही पायी जाती हैं। वहाँ राजनीतिक गठन जातीय भावनाओं को उभारने या उखाड़ने का प्रयास नहीं करता। इसी तरह ब्रिटेन में प्रादेशिक भिन्नताएँ विद्यमान हैं और प्रश्नों के नाग

अपनी सस्कृति, भाषा और राजनीतिक सम्थाओं को बनाये रखा चाहते हैं परन्तु ये भिन्नतायें भी ब्रिटिश समाज को विघटित नहीं करती। इसका मूल कारण यह है कि औद्योगिक क्रान्ति का प्रभाव सभी प्रदेशों पर प्रायः समान पड़ा है। औद्योगिककरण ने सारे देश का नगरीकरण का दिया है। इससे ग्राम बनाम नगर के प्रश्न नहीं उठते। दूसरे, ब्रिटेन में प्रदेशों में लोगों की गतिशीलता इतनी अधिक है कि स्थानीयता या क्षेत्रीयता की भावनायें पनपने नहीं पाती। तीसरे ब्रिटिश सरकार का स्वरूप एकात्मक है। सारी शक्ति एक केन्द्र में निहित है इससे सामाजिक विभेद उग्र रूप धारण नहीं करते। आर्थिक दृष्टि से ब्रिटिश समाज एक समानतावादी (egalitarian) समाज है। वहाँ न केवल आय की गम्भीर भिन्नतायें ही नहीं बल्कि वहाँ मध्य वर्ग की बहुतायत भी है। इससे लग प्रायः सन्तुष्ट है। ब्रिटेन में परम्परागत उच्च वर्गों का महत्व निरन्तर बना रहा है और आज भी पब्लिक स्कूल उनके मूल्यों का प्रसार करने रहते हैं। यही कारण है कि ब्रिटिश लोग व्यवसायियों के स्थान पर अव्यवसायियों को और कुशलता एवं सफलता के स्थान पर निष्ठा, ईमानदारी और कर्तव्य परायणता को अधिक पसन्द करते हैं।

2 रुढ़िवादी, व्यवहारवादी एवं समझौतावादी—ब्रिटिश लोग स्वभाव से रुढ़िवादी हैं। वे क्रान्तिकारी या मूल परिवर्तनवादी नहीं। राष्ट्र की प्राचीन सस्थाओं में उनकी आस्था है। वे भावना या क्षणिक कारणों से अपनी प्राचीन सस्थाओं को बदलना या समाप्त करना नहीं चाहते। ब्रिटेन में प्रजातान्त्रिक युग में भी राजतंत्र और लाड सभा जैसी मध्ययुगीन सस्थाओं के विद्यमान होने का मुख्य कारण यही है कि वे इन सस्थाओं में ऐतिहासिक सर्वधानिक निरन्तरता के तत्वों को देखते हैं और उन्हें बनाय रखना चाहते हैं। परन्तु इसका यह अर्थ नहीं कि ब्रिटिश लोग प्राचीन सस्थाओं में परिवर्तन या सुधार नहीं चाहते। वस्तुतः वे इतने व्यवहारवादी अवश्य हैं कि वे अपनी प्राचीन सस्थाओं को समयानुकूल एवं आवश्यकतानुकूल ढाल लेते हैं। वे प्राचीन सस्थाओं को समाप्त नहीं करते बल्कि धीरे-धीरे करते हैं। जैसा कि एच.बी. एच. बिच ने कहा है कि 'ब्रिटिश सरकार का स्वरूप व्यवहारवादी है। उनकी प्रवृत्ति उग्र परिवर्तन लाने की नहीं होती बल्कि थोड़ा-थोड़ा परिवर्तन लाने की होती है। स्पष्ट विभाजन के स्थान पर समझौते को पसन्द किया जाता है। नई शुरुआत से विद्यमान स्थिति के अनुकूल बनाने को पसन्द किया जाता है। सस्थाओं में इनने परिवर्तन कर दिये जाते हैं कि वे पहचानी भी नहीं जानी परन्तु उन्हें समाप्त नहीं किया जाता।' वर्तमान समय में सीमित या सर्वधानिक राजतंत्र का अस्तित्व ब्रिटिश स्वभाव की रुढ़िवादिता, व्यवहारवादिता और समझौता प्रवृत्ति को ही अभिव्यक्त करता है।

3 राजनीतिक विचार—ब्रिटेन स्वतन्त्रता की भूमि है। वहाँ के लोग व्यक्ति की निजी स्वतन्त्रता को कायल हैं। वे निजी स्वतन्त्रता का इतना अधिक महत्व देते हैं

कि वे सुरक्षा के नाम पर उन निश्चयों (Checks) को भी स्वीकार नहीं करते जिन्हें अमरीका में स्वाभाविक या मामूली समझा जाता है। शान्ति काल में व उग्र राजनीतिक सगठनों पर प्रतिबंध लगाने को स्वीकार नहीं करते जैसाकि पश्चिमी जर्मनी में शान्ति काल में भी साम्यवादी और फासिस्टवादी सगठनों पर प्रतिबंध रहता है। वहाँ पुलिस से यह अपेक्षा नहीं की जाती कि वह उन लोगों को राजनीतिक गतिविधियों की सूची तैयार करें जो सावजनिक पदों के लिए उम्मीदवार हैं। ब्रिटिश लोग स्वभाव से अपने सश्रृंखल या उच्च व्यक्ति के प्रति श्रद्धा रखते हैं। उन्हें अपने सिविल सेवकों विशेषकर उच्च सिविल सेवकों की कुशलता और बुद्धिमत्ता पर विश्वास है। वे स्वभाव से स्थिर सरकार और सुदृढ़ नेतृत्व का पसंद करते हैं। जैसाकि रॉबर्ट पील ने कहा है— कि 'लोग मंत्री में हठवर्मिता और कपना की बुद्ध मात्रा को पसन्द करते हैं। वे उसकी निरक्षरता और हेक्की की निंदा करते हैं परन्तु वे शामिल होना पसन्द करते हैं।' ब्रिटिश राजनीतिक सिष्टजन में यह विचार बूट-कूट बुरा भरा हुआ है। जिस ढंग से मंत्री मन्त्रिमण्डल की नीतियों का सामान्यतः समर्थन करते हैं, दला में दलीय अनुशासन की जो भावना पायी जाती है तथा पिछली पक्ति के सदस्यों में विद्रोह की भावना का जो अभाव पाया जाता है वह सब ब्रिटिश स्वभाव के इस पहलू की ओर संकेत करते हैं कि वे "स्थायी सरकार और सुदृढ़ नेतृत्व" को पसन्द करते हैं।

ब्रिटिश संविधान का विकास

ब्रिटिश संविधान के विकास का विस्तृत वर्णन आगामी अध्यायों में यथा स्थान दिया गया है। अतः इसका अध्ययन सम्बन्धित अध्यायों में ही कीजिए।

ब्रिटिश संविधान का महत्त्व

विश्व में ब्रिटिश संविधान का महत्त्व अत्यधिक है। इसका मूल कारण यह है कि यह विश्व का सबसे प्राचीन संविधान ही नहीं बल्कि यह मौलिक संविधान भी है। इसके संविधान को आधुनिक संविधानों की भाँति कभी लिखित नहीं किया गया फिर भी अनेक देशों के संविधान ब्रिटिश संविधान से ही प्रभावित हुए हैं और उन्होंने ब्रिटेन द्वारा विकसित राजनीतिक संस्थाओं का ही अनुसरण किया है। उदाहरणतः ब्रिटेन न जिस प्रतिनिधि शासन, संसदीय सर्वोच्चता, मन्त्रिमण्डलात्मक व्यवस्था, द्वि-सदनात्मक व्यवस्था, विधि का शासन, स्थानीय स्वशासन न्यायपालिका की स्वतंत्रता एवं निष्पक्षता आदि का विकास किया है। उन्हें दूसरे देशों ने ब्रिटेन से ही प्राप्त किया है। ब्रिटिश संसद को ठीक ही "संसदों की जननी" और ब्रिटिश संविधान को 'मातृ संविधान' की सत्ता दी जाती है। (ब्रिटिश संविधान की इन बातों का विस्तृत वर्णन आगे के अध्यायों में किया गया है। अतः इनका अध्ययन सम्बन्धित अध्यायों में कीजिए।)

ब्रिटिश सविधान का स्वरूप (The Nature of the British Constitution)

ब्रिटिश सविधान के स्वरूप को मुख्यतः निम्न शीर्षका के अतगत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

1. A क्या इंग्लैण्ड में सविधान नाम की कोई वस्तु नहीं ?

ब्रिटिश सविधान के बारे में दो प्रकार के विचार पाये जाते हैं। एक विचारे डी टॉकविल, थॉमस पेन और जॉर्ज बर्नाडिं शा जैसे लेखकों का है। इनका विचार है कि, जैसाकि टॉकविल ने कहा है, 'इंग्लैण्ड में सविधान नाम की कोई वस्तु नहीं।' थॉमस पेन का मत है कि "अमेरिकी सविधान जैसी किसी वस्तु का न कोई अस्तित्व है और न कभी था।" इन लेखकों के विचार का मूल आधार यह है कि ब्रिटिश सविधान किसी सविधान निर्मात्री सभा, समिति, सम्मेलन या प्रायोग द्वारा निर्मित नहीं किया गया जिस प्रकार अमेरिका, फ्रांस, भारत या सोवियत मघ के सविधानों का निर्माण किया गया है। दूसरे ब्रिटिश सविधान किसी एक स्थान पर लिखा हुआ नहीं, उसका कोई प्रमाणित दस्तावेज नहीं जिसे सविधान के रूप में प्रस्तुत किया जा सके, ब्रिटिश सविधान की व्याख्या नहीं की जा सकती। उसकी चर्चा अवश्य की जाती है परन्तु उसे प्रस्तुत नहीं किया जा सकता। जैसाकि जॉर्ज बर्नाडिं शा ने कहा है कि 'हमारा एक ब्रिटिश सविधान है परन्तु कोई नहीं जानता कि वह क्या है। उसे कहीं लिपिबद्ध नहीं किया गया, उसमें कोई सशोधन नहीं किया जा सकता परन्तु संयुक्त राज्य अमेरिका का सविधान एक सुनिश्चित एवं पठनीय दस्तावेज है। मैं उसके प्रत्येक वाक्य को समझ सकता हूँ।' तीसरे, ब्रिटिश सविधान अत्यधिक लचीला है। उसमें परिवर्तन के लिए किसी विशेष प्रक्रिया की नहीं अपनाना पड़ता। संसद मर्यादित कानून को उभी प्रकार मशोधित कर सकती है जिस प्रकार वह साधारण कानून को सशोधित कर करती है। चौथे, ब्रिटिश मर्यादित सर्वोच्चता का सिद्धान्त नहीं पाया जाता बल्कि नसदीय सर्वोच्चता का सिद्धान्त पाया जाता है। नसदीय सर्वोच्चता के कारण ब्रिटिश न्यायालय संसद के

किसी कानून को अवैध घोषित नहीं कर सकती। संक्षेप में, ब्रिटेन में 'यायिक पुनरावलोकन का सिद्धान्त अनुपस्थित है।

दूसरा विचार जॉर्ज्स, मूनरो, लाड ब्राइस, फाइनेर, ऑग और जिक जैसे लेखकों का है। इनका विचार है कि सविधान केवल लिखित दस्तावेज नहीं होता। वह अलिखित भी हो सकता है। वह विकास का परिणाम हो सकता है। इसके अतिरिक्त "लिखित और अलिखित सविधानों में" जैसा कि गानर ने कहा है, "केवल मात्रा का भेद होता है प्रकार का नहीं।" अतः किसी भी सविधान के अस्तित्व को उसके लिखित या अलिखित स्वरूप पर निर्भर करना गलत है। सविधान का अस्तित्व इस बात पर निर्भर करता है कि क्या नियमों और व्यवहारों की ऐसी व्यवस्था है जो शासन के ढाँचे और शक्तियों को निर्धारित करती है, क्या जनसमुदाय उन नियमों और व्यवहारों को स्वीकार करता है और क्या शासन उनका पालन करता है, क्या जनसमुदाय उन नियमों और व्यवहारों की उल्लंघना पर आपत्ति करता है या नहीं। इस दृष्टि से ब्रिटिश सविधान का अस्तित्व है और वह क्रियाशील भी है, उसको सरकार के ढाँचे और शक्ति को निर्धारित करने वाले नियम भी हैं और व्यवहार भी, ब्रिटिश समुदाय इन नियमों और व्यवहारों को स्वीकार भी करता है और सरकार उनका पालन भी करती है। ब्रिटिश सविधान लचीला है, इस पर भी सरकार जनतादेश (People's mandate) के बिना उसमें गम्भीर परिवर्तनों की लागू नहीं करती। उदाहरणतः सन् 1910 में सरकार ने दो बार सामान्य निर्वाचनों के माध्यम से जनतादेश प्राप्त करके ही सन् 1911 के संसदीय अधिनियम द्वारा, लाड सभा की शक्तियों को कम किया था। इसी प्रकार सन् 1975 में ई ई सी की ब्रिटिश सदस्यता पर जनमत संग्रह कराया गया जबकि ब्रिटिश सविधान में जनमत संग्रह की कोई व्यवस्था नहीं है। वस्तुतः ब्रिटिश लोग अपनी सर्वप्रधानिक व्यवस्था पर गव करते हैं। उनका कहना है कि वे सर्वप्रधानिक साधनों द्वारा उन परिवर्तनों को प्राप्त कर सकते हैं जिन्हें प्राप्त करने के लिए फ्रांस और सोवियत संघ को क्रांति का सहारा लेना पड़ना है। जैसा कि नेपोलियन III ने कहा था कि "फ्रांस में हम क्रांति का निर्माण करने में सुधारों का नहीं, इंग्लैंड में वे सुधार करते हैं क्रांति नहीं।"

दूसरी विचारधारा रखने वाले लेखकों का कहना है कि कोई भी लिखित सविधान पूरक लिखित नहीं हो सकता। कोई भी सविधान सभी समयों के लिये निर्मित नहीं किया जा सकता। कोई भी सविधान भावी घटनाओं का पूर्वानुमान नहीं कर सकता। कोई भी सविधान इस बात को लिपिबद्ध नहीं कर सकता कि उसके अंतर्गत स्थापित सरकार व्यवहार में किस प्रकार कार्य करती है। अतः सविधान को व्यवहार्य और समयानुबल बनाने के लिए उसमें रूढ़ियाँ, प्रथाएँ या व्यवहारों का विकास होता है। यह तथ्य लिखित सविधानों के लिये उतना ही सत्य

है जितना कि अलिखित संविधानों के लिए। अन्तर केवल इतना है कि जहाँ लिखित संविधानों में रूढ़ियों का अंश कम होता है और लिखित अंश अधिक होता है, वहाँ अलिखित संविधानों में रूढ़ियों की अधिक मात्रा होती है और लिखित अंश कम। उदाहरणतः अमरीका जैसे लिखित संविधान में दलीय व्यवस्था, मंत्रिमण्डल और राष्ट्रपति का प्रत्यक्ष चुनाव रूढ़ियों पर आधारित है, जबकि ब्रिटिश संविधान की सारी मंत्रिमण्डलात्मक शासन प्रणाली रूढ़ियों पर ही आधारित है। रूढ़ियाँ ही संविधान के कानूनों को (लिखित स्वरूप की) मास चढ़ाने का कार्य करती हैं अर्थात् संविधान को व्यवहार्य बनाती हैं। दूसरे, लिखित संविधानों में सरकार के ढाँचे और शक्ति के नियमों को एक दस्तावेज में लिपिबद्ध किया जाता है जबकि अलिखित संविधान में उनके नियमों को अनेक ऐतिहासिक दस्तावेजों और स्रोतों में ढूँढना पड़ता है। जैसाकि मूनरो ने कहा है कि “ब्रिटिश संविधान संस्थाओं, सिद्धांतों तथा व्यवहारों का मिश्रण है। यह अधिकार पत्रों, विधियों, न्यायिक निर्णयों, सामान्य कानून, पूर्व शब्दांतों आचरणों और रीति रिवाजों का मिश्रण है। यह एक दस्तावेज नहीं बल्कि संकड़ों दस्तावेजों का संग्रह है। यह एक स्रोत नहीं बल्कि संकड़ों स्रोतों से बना है।”

ब्रिटिश संविधान के लिखित अंश उसके ऐतिहासिक दस्तावेजों संविधियों (संसद के अधिनियमों) सामान्य विधि के नियमों, न्यायिक निर्णयों अर्थात् निर्णय विधि (केस लॉ), संसद की विधि एवं रूढ़ि आदि में निहित है। उसके अलिखित अंश उसके अभिसमयों में निहित हैं। (इन सब तत्त्वों की विस्तृत व्याख्या ब्रिटिश संविधान के अवयवों, स्रोतों एवं आधारों के शीर्षकों के अंतर्गत की गयी है। अतः इनका अध्ययन उसी शीर्षक के अंतर्गत कीजिए)।

B ब्रिटिश संविधान के अवयव स्रोत अथवा आधार

(Components Sources or basis of the British Constitution)

• ब्रिटिश संविधान के विविध स्रोतों को निम्न शीर्षकों के अंतर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

1 ऐतिहासिक दस्तावेज (Historical documents)—सन् 1215 का मेग्ना-कार्टा, सन् 1628 की अधिकार याचिका और सन् 1689 का अधिकार पत्र ब्रिटिश संविधान के ऐसे दस्तावेज हैं जिनकी कानूनी स्थिति कुछ भी नहीं फिर भी उनमें उसके मूलभूत संवैधानिक सिद्धांत निहित हैं। वे सरकार के लिए किसी सामान्य महिमा (a general code) को निर्धारित नहीं करते फिर भी वे इस बात के प्रतीक हैं कि ब्रिटेन के संवैधानिक इतिहास में सम्बन्धित पक्षों ने क्या-क्या समझौते किए अर्थात् सम्राट् ने क्या रियायत प्रदान की और नागरिकों ने क्या अधिकार प्राप्त किये। उदाहरणतः मेग्नाकार्टा ने सामन्तवादी समाज के अधिकारों (अर्थात् बैरन एवं पादरी वर्ग के अधिकारों) की गारंटी दी और इस बात की व्यवस्था की कि पीयगों के कानूनी

निर्णय के बिना किसी स्वतंत्र व्यक्ति को बन्दी नहीं बनाया जा सकता, उसे सम्पत्ति से वंचित नहीं किया जा सकता तथा उसे निर्वासित नहीं किया जा सकता। संक्षेप में, मैग्नाकार्टा ने इस संवैधानिक व्यवस्था पर बल दिया कि देश का कोई कानून है, सम्राट् और साधारण नागरिक दोनों उसे मानने के लिए बाध्य हैं, यदि सम्राट् उसकी उल्लंघना करता है तो उसे बाध्य दिया जा सकता है। सन् 1628 की अधिकार याचिका ने इस संवैधानिक व्यवस्था को स्थापित किया कि संसद के अधिनियम के बिना कौन भी नहीं लगाया जा सकता, सम्राट् विशेषाधिकारों का प्रयोग करन हुए किसी व्यक्ति को बंदी नहीं बना सकता, शांति काल में फौजी कानून लागू नहीं किया जा सकता आदि। सन् 1689 ने अधिकार पत्र में जहाँ सम्राट् के कुछ महत्वपूर्ण विशेषाधिकारों को हमेशा के लिए समाप्त कर दिया वहाँ संसद की सर्वोच्चता को हमेशा के लिए स्थापित कर दिया। भाषण और संसद की प्रक्रिया की स्वतंत्रता पर पुन बल दिया गया। संक्षेप में, ऐतिहासिक दस्तावेज ब्रिटेन में संवैधानिक विकास के सीमा चिह्न हैं वे ब्रिटिश संविधान की बाइबिल हैं, जहाँ ब्रिटेन में प्रजातंत्र के भाग को प्रशस्त किया है।

2 संविधिया (Statutes) — संविधिया अर्थात् संसद द्वारा पारित कानून ब्रिटिश संविधान के महत्वपूर्ण स्रोत हैं। ये ब्रिटिश संविधान के लिखित भाग हैं। य जिन व्यवस्थाओं को स्थापित करते हैं उनमें प्रमुख निम्न हैं—

(i) सन 1707 के एक्ट ऑफ यूनियन ने यूनाइटेड किंगडम की संसद की रचना की तथा उसकी क्षेत्रीय सीमाओं का निर्धारण किया अर्थात् इसने यूनाइटेड किंगडम के संवैधानिक क्षेत्राधिकार का निश्चित किया।

(ii) सन 1911 के संसदीय अधिनियम ने संसद के कार्यकाल को पांच वर्ष निश्चित किया।

(iii) सन् 1911 और 1949 के संसदीय अधिनियमों ने संसद के दोनों सदनों के मध्य शक्ति को निश्चित किया।

(iv) सन 1958 के पीयरज एक्ट ने लाइ सभा की रचना में सुधार किये अर्थात् आजीवन पीयर एव महिना पीयरों की व्यवस्था को तथा 1963 के पीयरज एक्ट ने आनुवंशिक पीयरज के परित्याग की व्यवस्था की।

(v) सन् 1832, 1867, 1884, 1918, 1928 के सुधार अधिनियमों ने मताधिकार को नियमित किया और अतत वयस्क मताधिकार की स्थापना की। सन् 1969 के अधिनियम ने मताधिकार की आयु 21 वर्ष से घटा कर 18 वर्ष कर दी।

(vi) सन 1701 के व्यवस्था अधिनियम ने मित्रासन के उत्तराधिकार को निश्चित किया।

(vii) सन् 1937 के फ्राउन के मंत्रियों सम्बन्धी अधिनियम ने मंत्रियों के लिए वेतन निश्चित किये ।

(viii) सन 1873 के न्यायपालिका अधिनियम ने न्यायपालिका में सुधार किये, सन् 1925 के न्यायपालिका अधिनियम ने न्यायाधीशों की स्वतन्त्रता की गारण्टी दी, सन् 1965 के राष्ट्रीय जीवन बीमा अधिनियम ने उसकी कुछ धाराओं को न्यायालय में चुनौती देने का अधिकार दिया अर्थात् न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति प्रदान की ।

(ix) सन 1944 के शिक्षा अधिनियम द्वारा सरकार की मशीनरी की रचना की गयी ।

(x) सन 1900 के अधिनियम द्वारा राष्ट्रमण्डल में सघों की स्थापना की आज्ञा दी गई ।

(xi) सन् 1931 की वेस्टमिन्स्टर सविधि द्वारा उपनिवेशों पर ब्रिटेन के कानूनी नियंत्रण को समाप्त कर दिया गया ।

(xii) सन 1972 के स्थानीय शासन अधिनियम द्वारा स्थानीय शासन के नए क्षेत्रों एवं सत्ताओं की स्थापना की गई, आदि आदि ।

3 सामान्य विधि के नियम (Rules of Common Law)—ब्रिटिश संवैधानिक विधि के कुछ अंश संसद द्वारा निर्मित नहीं किये गये । वे प्राचीन रीति-रिवाजों, रूढ़ियों और परम्पराओं पर आधारित हैं । उदाहरणतः ब्रिटिश नागरिकों की मूल स्वतन्त्रताएँ सामान्य विधि के नियमों पर आधारित हैं । अनेक बार सविधि भी नागरिक अधिकारों की गारण्टी दे सकती है जसाकि सन् 1679 के बन्दी प्रत्यक्षीकरण अधिनियम द्वारा किया गया । सामान्य विधि के नियमों की विशेषता यह है कि उन्होंने ब्रिटिश संविधान के दर्शन में महत्वपूर्ण भूमिका अदा की है और न्यायाधीशों ने उन्हें निजी विवादों में लागू करके संविधान के विकास को सुनिश्चित किया है । सामान्य विधि के नियमों और रूढ़ियों में यह अंतर है कि जहाँ सामान्य विधि के नियमों को न्यायालय की स्वीकृति प्राप्त होती है वहाँ रूढ़ियों को न्यायालय की स्वीकृति प्राप्त नहीं होती । जैसाकि मुनरो ने कहा है कि "सामान्य विधि ऐसे बंधनिक नियमों का समूह है जिनका विकास संसद के प्रयत्नों के बिना ही हुआ है और जिन्होंने अन्ततः सारे देश की मान्यता प्राप्त कर ली है ।" सामान्य विधि के नियमों ने ब्रिटेन में विधि की सर्वोच्चता के सिद्धांत को स्थापित किया है । जैसाकि मुनरो ने कहा है कि "संघ के विशेषाधिकार, संसद की सर्वोच्चता, फौजदारी विवादों में जूरी व्यवस्था, ब्रिटिश नागरिकों के भाषण देने, सभा करने तथा सभ्यतायें बनाने की स्वतन्त्रता के अधिकार आदि सामान्य विधि पर आधारित हैं ।

4 निरूप्य विधि (Case Law)—न्यायिक निरूप्य ब्रिटिश विधि के नियमों में महत्वपूर्ण स्रोत है । न्यायालय निरूप्यों द्वारा संवैधानिक विधि के नियमों की घोषणा कर सकती है । उदाहरणतः समदीय विधि की सर्वोच्चता के सिद्धांत का

अर्थात् ससदीय सर्वोच्चता के सिद्धांत का, जो ब्रिटिश संविधान का मूलभूत संवैधानिक नियम है, वैधानिक स्रोत 'यायिक' निरूप्य है। ब्रिटेन में 'यायालय' समद की किसी विधि को अवैध घोषित नहीं कर सकता परंतु जब कभी विधि के अर्थों में विवाद उत्पन्न होता है। तो 'यायालय' निरूप्य द्वारा उसके अर्थों को स्पष्ट करता है। इसे ही निरूप्य विधि कहा जाता है। निर्णयानुसरण (Rule of stare decisis or doctrine of precedent) के अनुसार उसके निरूप्य सभी निम्न न्यायालयों पर लागू होते हैं। 'यायालय' के निरूप्य नागरिकों और कायपालिका के लिए अत्यधिक महत्त्व रखते हैं। उदाहरणतः सम्राट और सांसदों के विशेषाधिकार तथा नागरिक स्वतंत्रताएँ इन्हीं पर आधारित हैं। जैसा कि डायसी ने कहा है कि "ब्रिटिश संविधान विधि का परिणाम नहीं है बल्कि व्यक्तियों द्वारा अपने अधिकारों की रक्षा के लिए लाए गए अभियोगों का फल है।"

'यायिक' निरूप्यों द्वारा जिन नियमों की घोषणा की गई है उनमें प्रमुख ये हैं— (i) बुशेल विवाद के निरूप्य ने जूरी की स्वतंत्रता की स्थापना की। (ii) विलकींग बनाम ब्रुड के विवाद में यह घोषणा की गई कि अनाम निर्दिष्ट लेखक की तलाशी या उसके कागजात को अधिकार में लेना सामान्य वारण्ट अवैध है। (iii) सॉमरसेट के विवाद में दिये गये निर्णय ने ब्रिटेन में दासता को समाप्त कर दिया। (iv) बर्मा ग्रॉयल कम्पनी बनाम लाड एडवोकेट के विवाद में निरूप्य दिया गया था कि यदि क्राउन अपने विशेषाधिकारों का प्रयोग करते हुए किसी की सम्पत्ति ग्रहण करता है तो सामान्य विधि के अन्तर्गत वह उसे मुआवजा देने के लिए बाध्य है। (v) कोनवे बनाम रिमर (Conway vs Rimmer) के विवाद में यह निर्णय दिया गया था कि 'यायालय' साक्षी के लिए उन दस्तावेजों को प्रस्तुत करने के लिए कह सकता है जिनके लिये वह मंत्रालय क्राउन के विशेषाधिकार का दावा करता है, आदि। ससद 'यायालय' के निरूप्यों में परिवर्तन कर सकती है अथवा उन्हें रद्द कर सकती है जैसा कि बर्मा ग्रॉयल विवाद में दिये गये निरूप्य में किया गया था परंतु यह अपवाद है सामान्य नियम नहीं। सामान्य नियम यही है कि 'यायालय' के निरूप्य संवैधानिक विधि के नियम हैं।

5 ससद की विधि एवं प्रथा (Law and Custom of Parliament)— ससद के दोनों सदनों के विशेषाधिकार जो उनकी स्वतंत्रता सुरक्षा, प्रतिष्ठा आदि को सुरक्षित रखने हैं, ससद की उच्च 'यायालय' द्वारा ही लागू किये जाते हैं। ये ब्रिटिश संविधान के अंग हैं। ससद के दोनों सदनों की प्रक्रिया नियमों पर आधारित है। ये नियम सरकार के कार्य को कुशलतापूर्वक सम्पन्न करने में सहायक हैं। ससद के नियमों को स्थायी आदेशों और जर्नल (Journal) में लिपिबद्ध किया गया है। उदाहरणतः स्थायी आदेशों के अनुसार एक विधेयक के तीन वाचन होने चाहिए और वित्त विधेयक किसी मंत्री द्वारा ही प्रस्तुत किया जाना चाहिए।

6 अभिसमय (Conventions)—अभिसमय, जसा कि हरमन फाइनर ने कहा है, 'राजनैतिक आचरण के वे नियम हैं जिनकी स्थापना परिनियमो 'याधिक निर्णयो या ससदीय परम्पराओ के अंतर्गत नहीं होती बल्कि उनसे पृथक् उनके पूरक के रूप में और उनसे भिन्न उद्देश्या की पूर्ति के लिए होती है।' अभिसमय ऐसी संबैधानिक नैतिक सहिता का निर्माण करते हैं जो जनप्रभुता को सुनिश्चित करते हैं और संविधान को पूर्ण एवं वास्तविक बनाते हैं। वे ऐसे विधितर नियम हैं जो इस बात को नियमित करते हैं कि कानूनी नियमों का प्रयोग किस प्रकार किया जायेगा। इसीलिए वे एस मिल इन्हें "अलिखित नियम", एसन इन्हें "संबैधानिक परम्परायें" और मार्शल एव मूडी इन्हें "संबैधानिक व्यवहार के नियम" की संज्ञा देते हैं।

ब्रिटेन अभिसमयों की शास्त्रीय भूमि है। अभिसमय ही उसके संविधान को मूल शक्ति प्रदान करते हैं तथा उसके प्राणहीन ढाँचे को जीवन और गति प्रदान करने हैं। ब्रिटिश शासन पद्धति का हृदय अर्थात् उसकी मन्त्रिमण्डलात्मक शासन पद्धति अभिसमयों पर आधारित है। उदाहरणतः साम्राज्यी कॉमन सभा में बहुमत दल के नेता को ही प्रधानमंत्री नियुक्त करती है तथा प्रधानमंत्री के परामर्श पर ही अन्य मंत्रियों को नियुक्त करती है, मन्त्रिमण्डल सामूहिक रूप से ससद के प्रति उत्तरदायी होता है, ससद के अधिवेशन वष में एक बार अवश्य होने चाहिए लोक सेवक गुमनाम होते हैं, आदि।

7 संबैधानिक टीकायें (Constitutional Commentaries)—इन्हे वैज्ञानिक टीकायें भी कहा जाता है। ये टीकायें संविधान का अर्थ नहीं होती, ये न्यायिक निर्णय नहीं होता परन्तु फिर भी ये संविधान को समझने में सहायक होती हैं। ये तार्किक विवेचन द्वारा विधि के आधारभूत सिद्धांतों की व्याख्या करती हैं और 'याय, अधिच्य एव सामाजिक कल्याण की भावना के आधार पर उनकी श्रुतियों की ओर इशारा करती हैं और उन्हें दूर करने के लिए सुझाव देती हैं। इस तरह संबैधानिक टीकायें विधि का गति प्रदान करती हैं और उसे समाजोपयोगी बनाती हैं।

ब्रिटेन में संबैधानिक टीकाओं की महत्वपूर्ण भूमिका रही है। ब्रिटिश 'यायालय उनका आदर करती है और ससद विधि में सुधार लाने हेतु उनका सहारा लेती है। ब्रिटिश संबैधानिक विचार में रेनुल्फ डी ग्लेनविल की पुस्तक 'इंगलैण्ड के कानूनों पर निबंध' (Treatise on the Laws of England, 1189), सर विलियम ब्लैकस्टोन की पुस्तक 'इंगलैण्ड के कानूनों पर टीकायें' (Commentaries on the Laws of England, 1765), वाल्टर बैजहॉट की पुस्तक 'द इंग्लिश संविधान (The English Constitution, 1867), सर आइवर जैनिंग्स की पुस्तक 'विनट

गवर्नमेंट' (Cabinet Government), जॉन मैकिन्टोश की पुस्तक 'द ब्रिटिश कैबिनेट' (The British Cabinet), सर इरसकिन मे की पुस्तक 'पार्लियामेंट प्रोसीजर और प्रेक्टिस' (Parliament Procedure & Practice) डी स्मिथ की पुस्तक 'प्रशासनिक काय मे न्यायिक पुनरावलोकन' (Judicial Review of Administrative Action), आदि रचनाओं ने महत्वपूर्ण भूमिका निभाई है, ।

C संयोग और विवेक का शिशु

अथवा

ब्रिटिश संविधान का विकास हुआ है, निर्माण नहीं

अथवा

आकस्मिक घटनाओं और उच्चकोर्ट की योजना की सन्तान

यह कथन कि ब्रिटिश संविधान 'संयोग और विवेक का शिशु है' पूर्णतः सत्य है । इसका कारण यह है कि ब्रिटिश संविधान का कभी निर्माण नहीं किया गया । इसे कभी किसी सम्प्रभु ने लागू नहीं किया । ब्रिटिश इतिहास में केवल क्रामवैल काल विशेषकर 1653 से 1660 तक का काल ही एक ऐसा काल है जब ब्रिटेन राज प्रपत्र (Instrument of Government) द्वारा शासित किया गया था । शेष सभी समयों पर ब्रिटेन मुख्यतः अभिसमयों, रूढ़ियों, प्रथाओं, सामान्य विधि के नियमों, न्यायिक निर्णयों, संविधानों आदि द्वारा ही शासित होना रहा है ।

ब्रिटेन में राजनीतिक संस्थाओं के सुधार के लिए अनेक गम्भीर राजनीतिक संकट उत्पन्न हुए हैं जैसे कि 1688, 1832, 1909-1910, 1936 और 1973 में उत्पन्न हुए थे परन्तु कभी भी औपचारिक या निर्मित संविधान की मांग नहीं की गयी । वस्तुतः अमरीका के फिलार्डफिया सम्मेलन, भारत की संवैधानिक सभा अथवा सोवियत संघ के संवैधानिक आयोग की भांति ब्रिटिश संविधान के निर्माण हेतु कभी किसी संवैधानिक सम्मेलन, सभा, समिति या आयोग की स्थापना नहीं की गयी । इसका कारण यह है कि ब्रिटिश लोग व्यवहारवादी हैं सिद्धांतवादी नहीं । वे कानूनी नियमों और संरक्षण पर कम निर्भर करते हैं और राजनीतिक एवं सांस्कृतिक सिद्धांतों पर अधिक निर्भर करते हैं । उन्होंने अपने राजनीतिक दशन को कभी मूल विधि या संविधान का रूप नहीं दिया बल्कि महत्वपूर्ण राजनीतिक घटनाओं के विशेष परिणामों को विधि का रूप देने के लिए सत्रिधि का सहारा लिया । सन् 1689 का अधिकार पत्र, सन् 1832 का प्रथम सुधार अधिनियम, सन् 1911 और 1949 के संसदीय अधिनियम, सन 1958 और 1963 के पीयर्रेज अधिनियम आदि मूल विधि के उदाहरण हैं । दूसरे ब्रिटिश लोग स्वभाव से रूढ़िवादी हैं । वे प्राति-कारी अथवा मूल परिवर्तनवादी नहीं । वे राष्ट्र की प्राचीन संस्थाओं में विश्वास करने हैं । वे भावुकता में या क्षणिक कारणों से उह भ्रमात्त करना नहीं चाहते

बल्कि उनमें आवश्यकतानुसार सुधार कर लेना चाहते हैं। जैसा कि नेपोलियन III ने कहा था कि "फ्रांस में हम सुधारों को जन्म नहीं देते बल्कि विद्रोह और क्रांति पैदा करते हैं परंतु इंग्लैण्ड में विद्रोह और क्रांति के स्थान पर सुधार किये जाते हैं।"

ब्रिटिश संविधान का विकास सहसा नहीं हुआ। इसका विकास शताब्दियों में धीरे-धीरे हुआ है। इसके विकास की प्रक्रिया आज भी जारी है। जैसा कि ग्रॉंग ने कहा है कि "ब्रिटिश संविधान एक सचेष्ट जीवधारी के समान है जिसमें निरन्तर और स्थायी विकास की क्षमता है।" सर विलियम ए'सन ने भी कहा है कि 'यह एक विलक्षण ढांचा है जिसके भालिकों ने समय समय पर इसमें खिडकियाँ, खम्बे, डयोडी और शिखर जोड़े हैं। इसे तत्कालीन आवश्यकताओं या लोकाचारों के अनुसार सुधारा गया है।' मुनरो का मत है कि "इंग्लिश संविधान एक पूरा वस्तु नहीं बल्कि यह एक विकास की प्रक्रिया है। यह बुद्धिमत्ता और संयोग का शिशु है जिसके मार्ग को कभी आकस्मिक घटनाओं और कभी उच्च कोटि की योजना ने प्रदर्शित किया है।"

"ब्रिटिश संविधान संयोग और विवेक का शिशु है" इस कथन के दो भाग हैं (A) संयोग का शिशु और (B) विवेक का शिशु। इन्हें निम्न शीर्षकों के अंतर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

(A) संयोग का शिशु—इसका शाब्दिक अर्थ है कि ब्रिटिश संविधान आकस्मिक घटनाओं अर्थात् अप्रत्याशित अवसरों का शिशु है। वस्तुतः ब्रिटिश संविधान की सभी महत्वपूर्ण राजनीतिक संस्थाओं का जैसाकि द्वि-सदनात्मक व्यवस्थापिका, मन्त्रिमण्डलात्मक व्यवस्था, सर्वैधानिक राजतंत्र का विकास संयोग से हुआ है इनकी रचना नहीं की गयी। इनके विकास का सक्षिप्त विवरण निम्न प्रकार से है—

1 द्वि-सदनात्मक व्यवस्थापिका—विश्व के अधिकांश देशों ने, ब्रिटेन का अनुसरण करते हुए, द्विसदनात्मक प्रणाली को अपनाया है। परन्तु ब्रिटेन में यह प्रणाली किसी सोच-विचार या मुनिश्चित योजना का परिणाम नहीं। यहाँ इसका विकास संयोग से हुआ है। एडवर्ड प्रथम ने सन् 1295 में जिस 'आदर्श संसद' (Model Parliament) का आयोजन किया था वह कोई द्वि-सदनात्मक व्यवस्थापिका नहीं थी। वह एक सामन्तवादी परिपक्व थी। उसका आयोजन साम्राज्य के विषयों पर विचार-विमर्श करने के लिए नहीं किया गया था बल्कि करों पर विचार विमर्श करने के लिए किया गया था। इसमें उस समय के तीन प्रमुख वर्गों ने भाग लिया था। ये वर्ग थे धर्मनिरपेक्षी वर्ग (मिश्रण एवं पादरी), सामन्तवादी वर्ग (बरनस), और कामनस (जनसाधारण अर्थात् नगरों के प्रतिनिधि)। एफ डब्ल्यू मेटलैण्ड ने इसे ठीक-ठीक 'पुजारियों योद्धाओं और फाम करने वालों की एक सभा की सजा दी है। धीरे-धीरे इसका राष्ट्रीय स्वरूप विकसित होने लगा।

प्रत्येक वर्ग करो पर पृथक-पृथक रूप से विचार करता था और पृथक-पृथक कर निर्धारित करता था। इस दृष्टि से ब्रिटेन में त्रि-सदनीय अथवा चतुस्सदनीय व्यवस्थापिका का विकास होना चाहिए था। परन्तु समय से वहाँ द्वि-सदनात्मक व्यवस्थापिका का विकास हुआ। उच्च धर्माधिकारी (बिशप) सामंतवादियों (बैरनस) के साथ मिल गये। जब 1664 में निम्न धर्माधिकारियों को संसद के सदस्यों के निर्वाचन के लिए मतदान का अधिकार दिया गया तो उन्होंने जनमाधारण द्वारा दिये जाने वाले करो को देना स्वीकार कर लिया। इस तरह निम्न धर्माधिकारी जनमाधारण के साथ मिल गये। शहर के "नाइट" 'कामर्स' में नागरिकों के साथ कौम मिल गये यह संयोग (संयोग) है। सम्भवतः वे छोटे-छोटे मुख्य आभागी थे (Tenants in Chief)। वे उसी वर्ग से सम्बन्ध रखते थे जिम वर्ग से भूस्वामी नवाब (Land-owning Barons) थे। दोनों राजनीति में हाल में प्रवेश किया था। दोनों के अर्थात् 'नाइट' और नगरों के प्रतिनिधि' निर्वाचित होने थे। अतः दोनों का एक दूसरे के निकट आना स्वाभाविक था। इस तरह ब्रिटेन में दो भिन्न भिन्न हितों के उत्पन्न होने से दो सदनों का विकास हुआ। उच्च सदन (लाड सभा) सामंतों और बिशपों का प्रतिनिधित्व करने लगा और निम्न सदन (कॉमन सभा) जनसाधारण का प्रतिनिधित्व करने लगा। सन् 1376 से कॉमन सभा ने सम्राट और लाड सभा के समक्ष अपनी याचिका को प्रस्तुत करने के लिए एक स्पीकर का नियमित रूप से निर्वाचित करना शुरू कर दिया।

2 मंत्रिमण्डलात्मक व्यवस्था—ब्रिटेन में मंत्रिमण्डल का विकास प्रतिक, संयोगवश एवं परिस्थितियों के परिणाम स्वरूप हुआ है। इसके विकास का संक्षिप्त विवरण निम्न प्रकार से है—

(a) 17वीं शताब्दी से पूर्व तक मंत्रिमण्डल का विकास एंग्लो सैक्सन एवं नॉर्मन काल में सम्राट को परामर्श देना तथा प्रशासन कार्यों में सहयोग देने के लिए दो संस्थायें थी—विटनाजेमूट (बुद्धिमानों की सभा) और क्यूरिया रेजिस (शाही परिषद)। विटनाजेमूट एक बड़ी संस्था थी जिसने समय पाकर संसद का रूप ग्रहण कर लिया। क्यूरिया रेजिस एक लघु संस्था थी जो सम्राट को नीति, प्रशासन और वित्त के मामलों में सहायता देती थी। सम्राट एडवर्ड VI के काल में क्यूरिया रेजिस ने प्रीवी काउंसिल का नाम ग्रहण कर लिया। आधुनिक मंत्रिमण्डल इसी प्रीवी काउंसिल का शिशु है।

(b) 17वीं शताब्दी में मंत्रिमण्डल का विकास—17वीं शताब्दी में प्रीवी काउंसिल 50 सदस्यों की एक बड़ी संस्था बन गयी थी। अतः जेम्स I और चार्ल्स I ने एक छोटी संस्था से परामर्श करना शुरू कर दिया। चार्ल्स II के काल में इस छोटी संस्था का ही काबल (Cabal) का नाम दिया गया। इस शब्द को सम्राट

के परामर्शदाताओं—क्लिफर्ड, आर्लिंगटन, बॉकघम, एशले तथा लाडरहेल—के प्रथम अक्षर को लेकर गढ़ा गया था। बैंकन ने पहली बार वावेल के स्थान पर कैबिनेट शब्द का प्रयोग किया था। इस लघु समिति का अस्तित्व “आंतरिक कैबिनेट” (Inner Cabinet) और “युद्ध कैबिनेट” (War cabinet) के रूप में आज भी विद्यमान है।

वावेल किसी रूप में आधुनिक कैबिनेट के समान नहीं थी। वह एक लोकप्रिय सस्था नहीं थी। उसके सदस्यों में एकरूपता नहीं थी। वे ससद के प्रति उत्तरदायी भी नहीं होते थे और न ही वे ससद के विश्वास पर अपने पद पर बने रहते थे। कैबिनेट को इन सभी विशेषताओं का विकास चार्ल्स II और विलियम III के शासन काल में हुआ। जब चार्ल्स II के शासन काल में ससद ने अर्ल ऑफ डेनबी पर महाभियोग लगा कर उसे कारावास का नुखड़ा दिया तो इससे मंत्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व की प्रथा का विकास हुआ, जब 1695 में विलियम III ने व्हिग दल से ही मंत्रिमण्डल का निर्माण किया तो इसने मंत्रिमण्डलीय सजातीयता के सिद्धांत का विकास हुआ। उस समय व्हिग का कॉमन सभा में बहुमत था। अतः इस प्रथा का भी विकास हुआ कि मंत्रिमण्डल का निर्माण कॉमन सभा में बहुमत प्राप्त दल के सदस्यों से होना चाहिए। सन 1688 की रक्तहीन क्रांति और 1701 के सेटलमेंट एक्ट ने ससदीय सर्वोच्चता के सिद्धांत को स्थापित कर दिया।

(c) 18वीं शताब्दी में मंत्रिमण्डल का विकास—इस काल में मंत्रिमण्डल सम्बन्धी दो महत्वपूर्ण प्रथाओं का विकास हुआ—(i) मंत्रिमण्डल की बैठकों से सम्प्रभु की अनुपस्थिति और (ii) प्रधान मंत्री के पद का विकास। जाज प्रथम ब्रिटिश रीति-रिवाजों, अंग्रेजी भाषा और ब्रिटिश राजनीति से अनभिज्ञ थे। अतः उन्होंने 1714 से मंत्रिमण्डल को बैठकों में अनुपस्थित रहना शुरू कर दिया। जाज II और III भी मंत्रिमण्डल की बैठकों में उपस्थित नहीं हुए। अतः सम्प्रभु की अनुपस्थिति में कैबिनेट के जिस प्रमुख सदस्य ने उसकी बैठकों की अध्यक्षता की उसने समय पाकर प्रधान मंत्री का रूप ग्रहण कर लिया। सर राबर्ट वालपोल पहले प्रधान मंत्री थे। वालपोल ने प्रधान मंत्री के पद को संगठित एवं सुवर्द्ध किया। जब 1742 में ससद ने मंत्रिमण्डल की नीतियों का समर्थन नहीं किया तो वालपोल ने त्यागपत्र देकर इस प्रथा को शुरू कर दिया कि ससद में पराजित मंत्रिमण्डल को त्यागपत्र दे देना चाहिये।

(d) 19वीं शताब्दी में मंत्रिमण्डल का विकास—इस काल में मंत्रिमण्डल शासन की शक्ति का वास्तविक केन्द्र बन गया। सन् 1832 के अधिनियम तथा बाद के अधिनियमों ने मन्नाट की शक्तियों पर अंतिम प्रहार किया। मन्नाटिकार के विस्तार ने उन शक्तियों को गति दी जिन्होंने मंत्रिमण्डल को जनता पर प्रदान किया तथा उसे मन्नाट, ससद और निर्वाचक मण्डल को मिलाने वाली मुख्य कड़ी बना

दिया। राजनीतिक दलों ने विकास में दलीय अनुशासन और नियंत्रण को जम दिया जिसने मंत्रिमण्डल को शक्तिशाली बना दिया। सदस्यीय बहुमत राजनीतिक सहजानीयता, सामूहिक उत्तरदायित्व जैसे मिद्दातो का विकास इसी काल में हुआ। प्रधान मंत्री, बहुमत दल का नेता होने के कारण, मंत्रिमण्डल का निर्माता, पोषण-कर्ता और सहकारकर्ता बन गया। संक्षेप में सर राबर्ट वालपोल, डिजरेली और ग्लडस्टोन ने मंत्रिमण्डलीय शासन को चरम उत्कृष्ट तक पहुँचा दिया।

(c) 20वीं शताब्दी में मंत्रिमण्डल का विकास—इस काल में मंत्रिमण्डल सम्बन्धी जिन विद्योपनाओं का विकास हुआ है उनमें प्रमुख है मंत्रिमण्डलीय सचिवालय (1916), विभागहीन मंत्रियों की व्यवस्था, विशेषज्ञ समितियों की व्यवस्था, मंत्रिमण्डल समितियों की व्यवस्था तथा राष्ट्रीय आपात के समय संयुक्त मंत्रिमण्डलों की व्यवस्था, आदि। सन् 1975 में इस प्रथा का भी विकास कर दिया गया है कि यदि किसी महत्वपूर्ण राष्ट्रीय मुद्दे पर मंत्रिमण्डल विभाजित हो तो उसके मूल सिद्धांत—सामूहिक उत्तरदायित्व—को थोड़े समय के लिए स्थगित कर दिया जाये और सदस्यों को स्वतंत्र विचार अभिव्यक्त करने की स्वतंत्रता दे दी जाय। जब यूरोपीय आर्थिक समुदाय में ब्रिटेन के प्रवेश पर विस्तृत मंत्रिमण्डल विभाजित था तो मंत्रियों को खुले रूप से अपने विचारों को अभिव्यक्त करने की स्वतंत्रता दी गयी थी।

उपयुक्त वरण से स्पष्ट है कि ब्रिटिश मंत्रिमण्डल का विकास शताब्दियों के क्रमिक विकास का फल है और उसके विकास की प्रक्रिया आज भी निरंतर बनी हुई है।

3 सोमित या संवैधानिक राजतंत्र—ब्रिटेन में संवैधानिक राजतंत्र का विकास भी क्रमिक रूप में हुआ है। जिस मात्रा में मन्नाट की शक्तियों का ह्रास हुआ है उसी मात्रा में मंत्रिमण्डल की शक्तियों का विकास हुआ है। प्राचीन समय में मन्नाट के पास प्रशासन की अंतीम शक्तियाँ थी। वह पापपालिका प्रधान, विधि निर्माता और न्याय का स्रोत था। परन्तु धीरे-धीरे उगधी शक्तियों का ह्रास होना शुरू हुआ और वर्तमान समय में वह मात्र एक संवैधानिक अध्यक्ष है। मन्नाट की शक्तियों पर सबसे पहला प्रहार 1215 के मैगना कार्टा में किया। इसने इस संवैधानिक व्यवस्था पर बन दिया कि देश का कोई कानून है जिसे मन्नाट और साधारण नागरिक दोनों मानने के लिए बाध्य हैं। यदि मन्नाट उसी उन्नत करता है तो उस बाध्य विधा जा सकता है। इनके जहाँ सामन्तवादी समाज के अधिकांश ही मन्नाट की वहाँ इन बातों को सुनिश्चित कर दिया कि पीछे से राजनीति निष्पक्ष के बिना किसी स्वतंत्र व्यक्ति की बाँधी नहीं जाया जा सकता। उम सम्पत्ति में वृद्धि की विधा या सत्ता तथा उम निवारित की विधा या सत्ता। मन्नाट में मन्नाट न मन्नाट जॉन की शक्तियाँ को

परिभाषित कर दिया। सन् 1628 की अधिकार याचिका ने इस सवैधानिक व्यवस्था को स्थापित कर दिया कि संसद के अधिनियमों के बिना कर नहीं लगा सकता, विशेषाधिकारों के अंतर्गत किसी व्यक्ति को बंदी नहीं बना सकता तथा शांति बाल में फौजी कानून लागू नहीं कर सकता। सन् 1689 के अधिकार पत्र ने जहां संसद के महत्वपूर्ण विशेषाधिकारों को समाप्त कर दिया, वहां समद की सर्वोच्चता को हमेशा के लिए स्थापित कर दिया। सन् 18 2 के सुधार अधिनियम तथा अन्य अधिनियमों ने सारी स्थिति को ही बदल दिया है। आज सम्प्रभुता निर्वाचक मण्डल के पास है सम्प्रभु के पास नहीं। आज सम्प्रभु ध्वज मात्र है। सम्प्रभु ने अपने आपको प्रजातंत्र के हाथों बेच दिया है। संक्षेप में सिद्धांततः शासन की सारी शक्ति सम्प्रभु के पास है परंतु व्यवहार में उस शक्ति का प्रयोग क्राउन अर्थात् मंत्रिमण्डल करता है।

B विवेक का शिशु ब्रिटेन में कुछ राजनीतिक संधारणों ऐसी है जिनमें बड़े सुनियोजित ढंग से सुधार किये गये हैं। वयस्क मताधिकार की स्थापना, कामन सभा का लोकतंत्रीकरण, संसद में कामन सभा की सर्वोच्चता एवं श्रेष्ठता लाड सभा की रचना में सुधार, न्यायालयों एवं स्थानीय संधारणों का पुनर्गठन आदि ऐसे ही सुधार हैं जिन्हें सोच-विचार कर लागू किया गया है। ये सुधार विवेक सम्मत हैं अतः ब्रिटिश संविधान को विवेक का शिशु कहा जाता है, इन्हें संधारणों द्वारा ही लागू किया गया है। इनके प्रमुख उदाहरण निम्न हैं—

1 सन् 1832, 1867, 1884, 1918, 1929 के सुधार अधिनियमों ने मताधिकार को नियमित किया और अंततः वयस्क मताधिकार की स्थापना की। सन् 1969 के अधिनियम ने मताधिकार की आयु 21 वर्ष से घटा कर 18 वर्ष कर दी। जहां गुप्त मतदान प्रणाली को 1872 में शुरू किया गया वहां बहुत मतदान प्रणाली को 1948 में समाप्त कर दिया गया। ब्रिटेन में वर्तमान समय में सभी निर्वाचन क्षेत्र एक मध्यम आयु निर्वाचन क्षेत्र हैं, एक मतदाता एक ही उम्मीदवार का अपना मत दे सकता है और निर्वाचित होने के लिए साधारण बहुमत एक ही प्रणाली (First Past the Post) विद्यमान है।

2 संसद के अंतर्गत कामन सभा की स्थिति को सर्वोच्च और श्रेष्ठ बना दिया गया है। सन् 1911 और 1949 के संसदीय अधिनियमों में लाड सभा की शक्तियों के पर कतर दिए हैं। आज लाड सभा एक अस्थायी संसदीय तंत्र तथा रद्द-बदल करने वाली सभा मान्य बन गयी है। कामन सभा लाड सभा की स्वीकृति के बिना भी किसी वित्तीय या साधारण विधेयक का पारित कर लापू करवा सकता है।

सन् 1958 और 1963 के पीपरेज एक्टों ने माध्यम से लाड सभा की रचना में सुधार कर दिए गये हैं जहां 1958 के अधिनियम में "आजीवन पायरा"

और महिला पीयरा की व्यवस्था की है, वहा 1963 के अधिनियम ने आनुवंशिक पीयरेज के परित्याग की व्यवस्था कर दी है।

4 सन 1873-1875 के न्यायपालिका अधिनियम ने न्यायपालिक में सुधार किये है।

5 सन 1972 के स्थानीय शासन अधिनियम ने स्थानीय शासन की संस्थाओं में अनेक सुधार लागू किये है, आदि आदि।

उपयुक्त बखान स इस कथन की सत्यता स्पष्ट हो जाती है कि ब्रिटिश सविधान 'मयाग और विवक का शिशु है।'

**D "ब्रिटिश सविधान में जो दिखाई देता है,
वह है नहीं और जो है वह दिखाई नहीं देता।"**

विश्व के प्रत्येक सविधान में, चाहे वह लिखित हो अथवा अलिखित, निर्मित हो अथवा विकसित, वृद्ध न वृद्ध अवास्तविकतायें पायी जाती है अर्थात् उसमें सिद्धांत और व्यवहार में अंतर पाया जाता है। उदाहरण अमरीकी सविधान में 'मिथमण्डल' एवं 'राजनीतिक दलों' का बखान तक नहीं मिलता 'फिर भी ये दोनों तत्व आज अमरीकी राजनीतिक यंत्रस्था का अभिन्न अंग हैं। अमरीकी सविधान राष्ट्रपति के निर्वाचन के लिए अप्रत्यक्ष निर्वाचन प्रणाली की व्यवस्था करता है, परंतु राजनीतिक दलों के विकास के कारण यह प्रणाली प्रत्यक्ष हो गयी है। इसी प्रकार सोवियत संघ में ब्रेझ्नेव सविधान का अनुच्छेद 108 सर्वोच्च सोवियत को राज्यसत्ता का सर्वोच्च निहाय बनाता है परंतु व्यवहार में राज्यसत्ता की बाग-डार साम्यवादी दल के हाथ में है। ब्रेझ्नेव सविधान का अध्याय 7 सोवियत संघ के नागरिकों को विविध प्रकार की स्वतंत्रतायें प्रदान करता है परंतु व्यवहार में ये स्वतंत्रतायें साम्यवादी दल द्वारा आच्छादित रहती हैं और नागरिकों का सम्पूर्ण जीवन साम्यवादी दल द्वारा निर्देशित हाता है।

ब्रिटिश सविधान में भी अनेक अवास्तविकतायें पायी जाती हैं परंतु यहाँ सारे सविधान पर ये अवास्तविकतायें (अर्थात् सिद्धांत और व्यवहार में अंतर) इतनी अल्प मात्रा में छापी हुई हैं कि यहाँ जा 'दिखाई देता है वह नहीं है और जो है वह दिखाई नहीं देता।' जसा कि ऑग और जिंक ने लिखा है कि "सिद्धांत और व्यवहार में अंतर सभी शासनो में पर्याप्त रूप में पाया जाता है परंतु जिस मात्रा में यह ब्रिटिश शासन व्यवस्था का ताना बाना बन गया है उसका अर्थ किन्हीं शासन व्यवस्था में नहीं।"

ब्रिटेन में सिद्धांत और व्यवहार में अंतर का मूल कारण यह है कि यहाँ का सविधान अल्पकाल का परिणाम है। किसी सर्वधानिक सभा अथवा गणित उद्घाटन निर्माण नहीं किया। दूसरे ब्रिटिश शासन स्थापन में, एडमंड बर्क की तीव्र आलोचनाएँ एवं अनुसरण हैं। वे अर्थात् प्राचीन संस्थाओं में मनमाने रूप

सुधार कर लेना चाहते हैं उन्हें समाप्त करना नहीं चाहते। तीसरे वहाँ परिवर्तन केवल संविधियों द्वारा ही नहीं हुए बल्कि अधिकांशतः परम्पराओं द्वारा हुए हैं।

ब्रिटिश संविधान की अवास्तविकताओं तथा उमम पाये जाने वाले सिद्धान्त और व्यवहार में अंतर को निम्न शीपका के अंतर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

1 सम्प्रभु के सम्बन्ध में अवास्तविकताएँ—ब्रिटेन में सिद्धांततः सम्प्रभु का शासन है। शासन की सारी शक्ति सम्प्रभु में निहित है। उसकी शक्तियाँ असीम, अबाध एवं निरंकुश हैं। वह शासन की शक्ति, न्याय, और धर्म का स्रोत है। उसके नाम पर प्रशासन का सारा कार्य सम्पन्न होता है। वह कानूनों का निमाता है। न्यायालय उसके नाम पर नियुक्त है। सरकार महामहिम की सरकार है, विपक्ष महामहिम का विपक्ष है, सनाये महामहिम की सेनाएँ हैं, प्रजा महामहिम की निष्ठावान प्रजा है। सभी नियुक्तियाँ उसके नाम पर की जाती हैं। मंत्री महामहिम के मंत्री हैं और उसके प्रसादपयन्त अपने पद पर बने रहते हैं। उसके नाम पर युद्ध की घोषणाएँ, शांति वार्ताएँ एवं संधियाँ की जाती हैं।

सम्प्रभु के आदेश के बिना संसद के लिए निर्वाचन नहीं हो सकते। सम्प्रभु ही संसद के अधिवेशनों को बुलाना है, उसका सत्रावसान करता है तथा उसका विघटन करता है। सम्प्रभु द्वारा स्वीकृत हान पर ही संसद द्वारा पारित विधेयक कानून का रूप धारण करता है। सम्प्रभु इन कार्यों को कानून की स्फावट के बिना करता है और वह उनके परिणामों से पूर्णतः उन्मुक्त है। सरकारी प्रलेख सम्प्रभु के स्टेशनरी कार्यालय द्वारा प्रकाशित किये जाते हैं। राष्ट्रीय गीत भी सम्प्रभु की सुरक्षा की कामना करता है। सन्धि में, ब्रिटिश शासन व्यवस्था में कोई ऐसा कार्य नहीं जिसे सम्प्रभु के नाम पर न किया जाता हो।

परन्तु ब्रिटेन में जो वैधानिक सत्य है वह राजनीतिक असत्य है अर्थात् सम्प्रभु की उपयुक्त शक्तियाँ उसकी निजी शक्तियाँ नहीं, वे आउन की शक्तियाँ हैं। परम्पराओं ने उन्हें आउन को हस्तांतरित कर दिया है। आउन ही उन शक्तियों का वास्तविक उपयोग करता है। परम्पराओं ने सम्प्रभु को निःशक्त, स्वल्प शून्य, रबर की मोहर, मिट्टी का महादेव बना दिया है। वह नाममात्र का अर्थात् औपचारिक प्रधान है। जैसाकि हरमन फाइनर ने लिखा है कि "यह विशाल गगनचुम्बी तथा धमधमपूरा अटटालिका है जिसके अंदर राजनीतिक शक्ति का शून्य स्थान है।" बजहॉट ने भी लिखा है कि "यदि (संसद के) दोनों सदन एकमत होकर उमके मृत्यु आदेश को उसके पास भेजते हैं तो उसे उम पर भी हस्ताक्षर करने पड़ेगे।" मुन्रो ने भी लिखा है कि "संक्रांत निरंकुश शक्ति का केवल प्रतीक मात्र है यद्यपि उसने इसने मार को पूर्णतः खो दिया है।"

सिद्धांततः सम्प्रभु शासन निर्माण की प्रक्रिया को आरम्भ करता है परन्तु

व्यवहार में उसके पास न आरम्भ की और न निर्णय लेने की शक्ति है। यह शक्ति प्रधानमंत्री और मंत्रिमण्डल के पास है। निम्नलिखित सम्प्रभु प्रान्त मन्त्री को नियुक्त करता है, परन्तु उक्त यह विशेषाधिकार स्वचालित किया एवं परम्पराया द्वारा मर्यादित है। सम्प्रभु कॉमन सभा में बहुमत प्राप्त दल के स्वीकृत नेता को ही प्रान्त मन्त्री पद पर नियुक्त कर सकता है। सरकार के ससद में (कॉमन सभा में) पराजित होने एवं प्रधानमंत्री के त्यागपत्र देने की स्थिति में सम्प्रभु विपक्ष के स्वीकृत नेता को ही सरकार निर्माण का निमन्त्रण दे सकता है। अन्य स्थितियों में भी अर्थात् जब कॉमन सभा में किसी राजनीतिक दल की स्पष्ट बहुमत प्राप्त न हो अथवा बहुमत दल का कोई स्वीकृत नेता न हो अथवा नेता पद के लिए दो अथवा दो से अधिक दावेदार हो अथवा राष्ट्रीय एवं आर्थिक संकट की स्थिति में भी सम्प्रभु नेता को (प्रधानमंत्री को) प्रस्तुत नहीं कर सकता। स्वीकृत नेता को प्रस्तुत करना राजनीतिक दल अथवा दलों का उत्तरदायित्व है सम्प्रभु का नहीं। दूसरे शब्दों में, सरकार निर्माण करने का उत्तरदायित्व प्रधानमंत्री का है, सम्प्रभु का नहीं।

सिद्धांततः सम्प्रभु मंत्रियों का नियुक्त करता है और वे उसके प्रसाद पर ही अपने पद पर बने रहने हैं परन्तु व्यवहार में मंत्री प्रधानमंत्री के परामर्श पर नियुक्त किए जाते हैं और उसी परामर्श पर उन्हें पदच्युत किया जाता है। मंत्रिमण्डल सम्प्रभु की इच्छा से शासन सत्ता को प्राप्त नहीं करता वह जन इच्छा से सत्ता प्राप्त करता है और जन इच्छा के विरोधी होने पर ही वह सत्ताच्युत होता है। दूसरे शब्दों में, मंत्रिमण्डल (सरकार) के कॉमन सभा अथवा निर्वाचनों में पराजित होने पर ही सत्ताच्युत होता है। इस तरह निर्वाचक मण्डल मंत्रिमण्डल का पोषक है सम्प्रभु नहीं। ब्रिटेन में सरकारें जनमत में बनती व बिगड़ती हैं सम्प्रभु की इच्छा से नहीं। सम्प्रभुता निर्वाचक मंडल में निवास करती है सम्प्रभु में नहीं। सम्प्रभु की मृत्यु से मसद के कार्यकाल अथवा फ्राउड के अधीन कार्यरत पदाधिकारियों पर कोई प्रभाव नहीं पड़ता।

सिद्धांततः शासन सत्ता का प्रयोग सम्प्रभु के नाम पर होता है परन्तु व्यवहार में उसका प्रयोग प्रधानमंत्री के नेतृत्व में मंत्रिमण्डल करता है। ब्रिटेन में प्रचलित ये दो वाक्यांश सम्प्रभु की वस्तुस्थिति को प्रकट करती हैं, "सम्राट राज्य करता है शासन नहीं, शासन तो मंत्रिमण्डल करता है।" "सम्राट कोई गलती नहीं करता", क्योंकि वह कोई गलती नहीं करता अतः वह किसी को कोई गलत कार्य करने के लिए कह भी नहीं सकता। दूसरे शब्दों में सम्प्रभु फ्राउड की शक्तियों के प्रयोग के लिए उत्तरदायी नहीं। सम्प्रभु उत्तरदायित्व से उन्मुक्त है। दूसरी ओर, मंत्रिमण्डल फ्राउड की शक्तियों के प्रयोग के लिए उत्तरदायी है। मंत्रिमण्डल ससद के प्रति गामूढिक रूप से उत्तरदायी है और मसद के माध्यम से निर्वाचक मण्डल के प्रति उत्तरदायी है। यही कारण है कि फ्राउड का प्रत्येक कार्य के लिए किसी न किसी मन्त्री को उत्तरदायी बनना पड़ता है। फ्राउड के प्रत्येक कार्य पर किसी न किसी मन्त्री के प्रति जम्हागर हाज है।

सिद्धांतत मंत्रिमण्डल सम्प्रभु की परामर्शदात्री निकाय है परन्तु व्यवहार मे मंत्रिमण्डल शक्तिशाली है। सिद्धांतत मंत्रिमण्डल के परामर्श को स्वीकार अथवा अस्वीकार करना सम्प्रभु पर निर्भर करता है परन्तु व्यवहार मे सम्प्रभु उप परामर्श को मानने के लिए राध्य है। वर्तमान समय मे स्थिति यह है कि सम्प्रभु परामर्श देता है और मंत्रिमण्डल निर्णय लेता है। जैसा कि गूच ने कहा है कि "सम्राट परामर्श दे सधता है और देता भी है परन्तु निर्णय मन्त्री ही करता है।" स्वयं सम्राट जाज II ने कहा था कि "मंत्रिमण्डल वास्तविक सम्राट है।" जेनिंस ने भी लिखा है कि "क्राउन महत्ता का प्रतीक है, क्षमता का नहीं।"

सिद्धान्तत सम्प्रभु ससद के अधिवेशन बुलाता है उसका सभावसान करता है तथा उस विघटित करता है परन्तु व्यवहार मे वह इन विशेषाधिकारो का प्रयोग प्रधानमन्त्री के परामर्श पर ही करता है। पिछले 100 वर्षों से किमी सम्प्रभु ने प्रधानमन्त्री के परामर्श के बिना न तो किसी सरकार को पदच्युत किया है और न ससद को विघटित किया है।

सिद्धांतत सम्प्रभु कानूनो का निर्माता है परन्तु व्यवहार में यह शक्ति ससद को हस्तांतरित कर दी गयी है। आज ससद ही कानूनो के निर्माण की एकमात्र निकाय है। निस्सन्देह सम्प्रभु ससद द्वारा पारित विधेयका पर नियेधाधिकार का प्रयोग कर सकता है, परन्तु 1707 से किसी सम्प्रभु ने इस निषेधाधिकार का प्रयोग कही किया। सन् 1707 मे सम्राणी ऐन न स्काच मिलिशिया विधेयक (The Scotch Militia Bill) पर निषेधाधिकार का प्रयोग किया था और जाज III ने अपनी गतिविधियो से कैथोलिक उद्धार विधेयक को अवरुद्ध कर दिया था परन्तु आज कोई सम्प्रभु ऐसा नहीं कर सकता। यदि कोई सम्प्रभु ऐसा करता है तो वह राजतन्त्र के अस्तित्व का खतरा मोल लेकर ही ऐसा कर सकता है।

सिद्धांतत सम्प्रभु अपराधियो को क्षमा प्रदान कर सकता है परन्तु व्यवहार मे वह इस विशेषाधिकार का प्रयोग गृहमन्त्री के परामर्श पर करता है।

ग्रॉंग और जिक ने ब्रिटिश सविधान को सिद्धांतत निरकुश राजतन्त्र, स्वरूप मे सीमित राजतन्त्र और व्यवहार मे लोकतन्त्रात्मक गणराज्य की सज्ञा दी है। परन्तु वर्तमान समय मे ब्रिटिश सविधान को निरकुश राजतन्त्र की सज्ञा नहीं दी जा सकती क्योंकि सम्प्रभु ने जैसा कि लास्की ने कहा है, "अपने आपको लोकतन्त्र के हाथो बेच दिया है। केवल इस अर्थ मे ब्रिटिश सविधान को राजतन्त्रात्मक सविधान की सज्ञा दी जा सकती है कि सम्प्रभु का पद वशानुगत हं निर्वाचित नहीं। ब्रिटिश सविधान को सीमित राजतन्त्र की भी सज्ञा नहीं दी जा सकती क्योंकि किसी सविधि ने उसकी शक्तियो को मर्यादित अथवा सीमित नहीं किया यद्यपि परम्पराओ ने उसकी शक्तियो का अपहरण कर लिया है। ब्रिटिश सविधान एक लोकतन्त्रात्मक गणराज्य है, यह "मुकुटयुक्त गणराज्य" है। यहाँ सम्प्रभुता जनसमूह मे नियास

करती है सम्प्रभु में नहीं, जनता शासन सत्ता का स्त्रोत्र है, सरकारें जनमत से बनती और बिगड़ती हैं, कानून जन इच्छा की अभिव्यक्ति हैं, नागरिक स्वतंत्रतायें सुनिश्चित एवं सुरक्षित हैं, आदि।

2 ससद के सम्बन्ध में अवास्तविकतायें—सिद्धांततः ससद सर्वोच्च है। उसकी कानून निर्माण की शक्ति असीमित है। वह किसी भी प्रकार के संवैधानिक एवं साधारण कानून का निर्माण कर सकती है। डी लोम ने ठीक-लिखा है कि 'ब्रिटिश ससद पुरुष का स्त्री और स्त्री का पुरुष बनाने के अतिरिक्त कुछ भी कर सकती है।' ब्रिटिश ससद द्वारा पारित विधियाँ जो कायपालिका निषेधाधिकार अथवा प्रायपालिका के पुनरावलोकन का भय नहीं होता। उसके द्वारा पारित विधियों की वैधानिकता को न्यायालय में चुनौती नहीं दी जा सकती और 'याथालय' उन्हें अर्थघोषित नहीं कर सकता।

व्यवहार में ब्रिटिश ससद की सर्वोच्चता एवं उसके कानून निर्माण करने की शक्ति असीमित नहीं। उस पर मनोवैज्ञानिक, नैतिक एवं राजनीतिक सीमायें हैं। वह किसी ऐसे कानून का निर्माण नहीं कर सकती जिसे ब्रिटिश जनमत एवं समाज स्वीकार नहीं करता। दूसरे, ससद की शक्तियाँ वस्तुतः मंत्रिमण्डल को हस्तान्तरित कर दी गयी हैं। वर्तमान समय में ससद मंत्रिमण्डल के निर्देशन एवं मार्गदर्शन में ही कार्य करती है। मंत्रिमण्डल ही इस बात का निर्धारण करता है कि कौन-कौन-सी विधियाँ पारित की जायेंगी, कौन-कौन से मसौदों पर पारित किये जायेंगे, कौन-कौन से कर लगाये जायेंगे तथा कौन-कौन-सी सर्वियाँ एवं समझौते किये जायेंगे। निस्सन्देह ससद प्रश्नों, पूरक प्रश्नों स्थापना प्रस्तावों, निदा प्रस्तावों एवं अविवेक के प्रस्ताव के माध्यम से मंत्रिमण्डल को निर्मित रख सकती है परन्तु व्यवहार में मसद मंत्रिमण्डल के हाथों की कठपुतली है। जैसा कि वाल्टर बैनहार्ट ने कहा है कि मंत्रिमण्डल "एक सृष्टि है परन्तु इसे अपने सृष्टिकर्ताओं को नष्ट करने की शक्ति प्राप्त है। यह अपने उद्भव में द्युत्पादित है परन्तु अपनी क्रिया में यह विनाशकारी है।" जब तक संसद में मंत्रिमण्डल का ठोस बहुमत है ससद मंत्रिमण्डल की इच्छाओं को पजीवित करने वाली निकाय से अधिक कुछ नहीं।

3 शक्ति पृथक्करण के सिद्धांत के सम्बन्ध में अवास्तविकतायें—ब्रिटिश संविधान में ऐसा प्रतीत होता है कि शक्ति पृथक्करण का सिद्धांत विद्यमान है। वह प्रायपालिका शक्ति मंत्रिमण्डल में व्यवस्थापिका शक्ति ससद में और 'यायिक शक्ति प्रायपालिका में विद्यमान है परन्तु यह अवास्तविकता एवं त्रुटि है। इसी भ्रम के कारण माण्टेस्क्यू ने अपनी रचना स्पिरिट ऑफ़ लॉ में ब्रिटिश को शक्ति पृथक्करण के सिद्धांत का सर्वोत्तम उदाहरण स्वीकार किया था। वस्तुतः ब्रिटेन में शक्ति-पृथक्करण का सिद्धांत विद्यमान नहीं और समदरमक प्रणाली में जहाँ प्रायपालिका

और व्यवस्थापिका में निरंतर घनिष्ठ सम्बन्ध बना रहता है और ब्रिटेन जिसका सर्वोत्तम उदाहरण है। वह शक्ति पृथक्करण का सिद्धांत विद्यमान नहीं हो सकता। इस प्रणाली में मंत्रिमण्डल (कायपालिका) के सभी सदस्य व्यवस्थापिका के सदस्य होने हैं और उनके प्रति उत्तरदायी होने हैं। प्रत्यायोजित विधान (Delegated Legislation) ने कायपालिका को "लघु विधानमण्डल" और प्रशासनिक न्याय में उसे "लघु-कायपालिका" बना दिया है। ब्रिटेन में लार्ड चांसलर की स्थिति शक्ति पृथक्करण के सिद्धांत के ठीक विपरीत है। वह एक ही समय पर व्यवस्थापिका अध्यक्ष (लाउ सभा का अध्यक्ष), मंत्रिमण्डल का सदस्य एवं न्यायपालिका का सभापति (जब लाउ सभा न्यायालय के रूप में कार्य करती है) होता है। इस तरह लार्ड चांसलर एक ही समय पर व्यवस्थापिका का सदस्य होने से विधि निर्माण के कार्य में हिस्सा लेता है मंत्रिमण्डल का सदस्य होने से कायपालिका के कार्य में हिस्सा लेता है और न्यायपालिका का अध्यक्ष होता है। मक्षेप में, ब्रिटेन में सरकार के तीनों अंगों में पारस्परिक निर्भरता पाई जाती है, जैसा कि जॉन प्रोफेटर ने कहा है कि "मंत्रिमण्डल कायपालिका और व्यवस्थापिका दोनों के सदस्य होते हैं।" विधि लाउ सभा न्यायपालिका और व्यवस्थापिका दोनों के सदस्य होते हैं और लार्ड चांसलर व्यवस्थापिका, कायपालिका और न्यायपालिका तीनों का ही सदस्य होता है।"

4 लाउ सभा के सम्बन्ध में अवास्तविकताएँ—सिद्धांततः लाउ सभा के पास सर्वोच्च न्यायिक शक्ति है और वह अपील का अन्तिम न्यायालय है परन्तु व्यवहार में लाउ सभा को न्यायिक शक्तियाँ का प्रयोग केवल लॉ लाउस करने है।

समीक्षा प्रश्न

- 1 'इंग्लण्ड में सविधान नाम की कोई वस्तु नहीं है।' (डी टॉकविल) इस कथन की व्याख्या कीजिए।
- 2 ब्रिटिश सविधान "सयोग और विवेक का शिशु है।" (लिटन स्ट्रुची) समझाइए।
- 3 'ब्रिटिश सविधान विकास का परिणाम है न कि रचना का।' इस कथन की समीक्षा कीजिए।
- 4 "अंग्रेजी सविधान में जो दिखाई देता है वह है नहीं और जो है वह दिखाई नहीं देता।" इस कथन का विवेचन कीजिए।
- 5 ब्रिटिश सविधान "एक दस्तावेज नहीं बल्कि सैकड़ों दस्तावेजों का संग्रह है। यह एक स्रोत नहीं बल्कि सैकड़ों स्रोतों से बना है।" (मुनरो) इस कथन का विवेचन कीजिए।

- 6 ब्रिटिश संविधान "आकस्मिक घटनाओं और उच्चकोर्ट की योजना की सलाह है।" समझाइये।
 - 7 ब्रिटिश संविधान के आधारी अर्थात् अवयवों (स्रोतों) की विवेचना कीजिए।
 - 8 ब्रिटिश संविधान "सिद्धांततः निरकुश राजतन्त्र, स्वरूप में सीमित राजतन्त्र और व्यवहार में लोकतन्त्रात्मक गणराज्य है।" (मॉग और जिव) इस कथन की विवेचना कीजिए।
-

ब्रिटिश सविधान की प्रमुख विशेषतायें (Salient Features of the British Constitution)

ब्रिटिश सविधान की प्रमुख विशेषतायें निम्न हैं—

1 अलिखित सविधान - वर्तमान समय में संयुक्त राष्ट्र संघ के 159 सदस्य देश हैं। ब्रिटेन ही एक ऐसा देश है जिसका सविधान अलिखित है। ब्रिटिश इतिहास में केवल फ्रॉमवेल काल, विशेषकर 1653 से 1660 तक का काल, ही एक ऐसा काल है जब ब्रिटेन को राज-प्रपत्र (Instrument of Government) द्वारा शासित किया गया था। शेष सभी समयों पर ब्रिटेन अभिसमयों, रूढ़ियों एवं प्रथाओं द्वारा शासित होता रहा है। दूसरे शब्दों में, अलिखित नियमों, संवैधानिक परम्पराओं और संवैधानिक व्यवहार के नियमों द्वारा शासित होने के कारण ही ब्रिटिश सविधान को अलिखित सविधान कहा जाता है।

ब्रिटेन में राजनीतिक संस्थाओं के सुधार के लिए अनेक बार गम्भीर राजनीतिक संकट उत्पन्न हुए हैं जैसे कि 1688, 1909-1910, 1936, 1973 आदि में हुए, वे परन्तु कभी भी औपचारिक या निर्मित सविधान की मांग नहीं की गयी और न अमरीका, भारत, फ्रांस या सोवियत संघ की भाँति सविधान निर्माण के लिए किसी संवैधानिक सम्मेलन, सभा, समिति या आयोग की स्थापना की गयी। ब्रिटिश लोग व्यवहारवादी हैं सिद्धांतवादी नहीं। वे कानूनी नियमों और संरक्षण पर कम निर्भर करते हैं और राजनीतिक एवं लोकतांत्रिक सिद्धांतों पर अधिक निर्भर करते हैं। यही कारण है कि उन्होंने अपने राजनीतिक दृष्टान्तों को कभी मूल विधि या सविधान (Fundamental Law or Constitution) का रूप नहीं दिया बल्कि महत्वपूर्ण राजनीतिक घटनाओं के विशेष परिणामों को विधि का रूप देने के लिए सविधि (Statute) का सहारा लिया। सन 1969 में स्थापित किये गये रॉयल कमीशन ने अपनी बहुमत रिपोर्ट (क्लिबेडन रिपोर्ट, पैरा 14) में कहा था कि "उसका इरादा सम्पूर्ण सविधान पर विचार करना नहीं था और न ही यह व्यवहार्य होता।" स्पष्ट है कि ब्रिटिश लोग लिखित सविधान में विश्वास नहीं करते।

लिखित संविधानों में सरकार के ढांचे और शक्तियों को स्पष्ट रूप से परिभाषित किया जाता है जैसा कि अमरीकी या भारतीय संविधान में किया गया है। उसकी एक प्रमाणित प्रतिलिपि भी उपलब्ध होती है जिसमें सदस्यों और विचारकों (Points of reference and departure) दोनों का पता चल जाता है। परंतु ब्रिटेन जैसे अलिखित संविधान में सरकार के ढांचे और शक्तियों के लिए कोई लिखित एक प्रमाणित दस्तावेज नहीं है। उसके नियम किसी एक स्थान पर लिखे नहीं हैं। उसके नियम अनेक प्रपत्रों, सविधियों, यायिक निर्णयों, सामान्य विधि के नियमों, पूर्वोदाहरणों, रूढ़ियों आदि में बिखरे पड़े हैं। इनमें मंत्रों और विचलन को ढ ढना कठिन है। सम्भवतः इ ही आधारों पर डी टाकविल ने कहा था कि "इंग्लैण्ड में संविधान नाम की कोई चीज नहीं।"

2 अलिखित होते हुए भी लिखित संविधान—ब्रिटिश संविधान उन अर्थों में एक सुनिश्चित और निमित्त संविधान नहीं जिस प्रकार अमरीका का संविधान या भारत का संविधान है। परंतु इसका यह अर्थ नहीं कि ब्रिटेन में संवैधानिक कानूनों का कोई ढांचा नहीं। ब्रिटेन का संवैधानिक ढांचा है परंतु वह मुख्यतः परम्परा, सामान्य विधि, यायिक निर्णय आदि पर आधारित है और अशत सविधि (Statute) पर आधारित है। सविधियों द्वारा निमित्त ढांचा ही ब्रिटिश संविधान का लिखित अंश है। उदाहरणतः मन् 1689 के अधिकार पत्र और 1701 के व्यवस्था अधिनियमों ने मन्त्रों की शक्तियों को सीमित कर दिया, सन् 1707 के एकट ऑफ यूनियन 1 यूनाइटेड किंगडम की संसद की रचना की और उसके संवैधानिक क्षेत्राधिकार को निश्चित किया, सन् 1911 और 1949 के संसदीय अधिनियमों ने संसद के दोनों सदनों के सम्बन्धों को निश्चित कर दिया, सन् 1911 के संसदीय अधिनियम ने संसद के कार्यकाल को पांच वर्ष निश्चित कर दिया, सन् 1958 और 1963 के पीपरेज एक्टों ने लाड सभा की रचना में सुधार किये, सन् 1832, 1867, 1884, 1918, 1928 और 1969 के अधिनियमों ने मताधिकार को निश्चित किया आदि-आदि।

3 लचीला संविधान—ब्रिटिश संविधान अलिखित होने से लचीला है। वस्तुतः यह विश्व का सबसे लचीला संविधान है। इसमें संवैधानिक कानून और साधारण कानून में कोई भिन्नता नहीं की जाती। संसद संवैधानिक कानून को उसी प्रक्रिया द्वारा निमित्त, मशायित एक रद्द कर सकती है जिस प्रकार वह साधारण कानून को निमित्त, मशायित एक रद्द कर सकती है। इस दृष्टि से ब्रिटिश संविधान अमरीका जैसे कठोर संविधानों से भिन्न है। लिखित संविधानों में संवैधानिक कानूनों और साधारण कानूनों में भिन्नता की जाती है। इनमें संवैधानिक कानूनों में परिवर्तन करने के लिए विशेष प्रक्रिया का अनुसरण करना पड़ता है।

ब्रिटिश सविधान की विशेषता यह है कि यह अत्यधिक लचीला हात हुए भी अस्थिरता को जन्म नहीं देता और सरकार निरकुश भाव से सर्वैधानिक कानूनों में परिवर्तन नहीं करती। व्यवहार में सरकार आम चुनावों में जनानुदेश प्राप्त करके ही सविधान में गम्भीर परिवर्तन करती है।

4 इसका विकास हुआ है निर्माण नहीं—ब्रिटिश सविधान अमरीका के सविधान की भाँति किसी फिनाडेन्फिया सम्मेलन या भारतीय सविधान की भाँति किसी सर्वैधानिक सभा या सावियत सभ के सविधान की भाँति किसी सर्वैधानिक आयोग के प्रयत्नों या विचार-विमर्श का परिणाम नहीं, “इसे कभी किसी सम्प्रभु ने लागू नहीं किया। इसका विकास शताब्दियों से धीरे-धीरे होता रहा है। इसके विकास की प्रक्रिया आज भी जारी है।” जैसाकि आंग ने कहा है कि “ब्रिटिश सविधान एक सचेष्ट जीवधारी के समान है जिसमें निरन्तर और स्थाई विकास की क्षमता है।” लिटन स्ट्रेची ने भी कहा है कि ब्रिटिश सविधान “सयोग और विवेक का शिशु है।”

ब्रिटिश सविधान की विशेषता यह है कि उसकी सभी महत्वपूर्ण राजनीतिक सस्याओं का विकास हुआ है उनका निर्माण नहीं किया गया। उदाहरणतः उसकी द्वि सदानात्मक व्यवस्था, मंत्रिमण्डलात्मक व्यवस्था, सर्वैधानिक या सीमित राजतन्त्र प्रधान मन्त्री का पद आदि सभी सस्यायें विनास वा परिणाम हैं। इनकी योजना-बद्ध ढंग से रचना नहीं की गयी।

5 सिद्धान्त और व्यवहार में अन्तर—इस “ब्रिटिश सविधान की अवास्तविकता” भी कहा जाता है। इसी विशेषता को इन शब्दों में भी व्यक्त किया जाता है कि “ब्रिटिश सविधान में जो दिखाई देता है वह है नहीं और जो है वह दिखाई नहीं देता।” जैसाकि आंग और जिक ने कहा है कि सिद्धान्त और व्यवहार में अन्तर सभी सविधानों में पर्याप्त रूप में पाया जाता है परन्तु जिस मात्रा में यह ब्रिटिश शासन व्यवस्था का ताना-बाना बन गया है वही अत्यन्त किसी शासन व्यवस्था में नहीं।”

ब्रिटिश सविधान की इस विशेषता को तीन सस्याओं में देखा जा सकता है (a) सम्प्रभु के सम्बन्ध में, (b) ससद के सम्बन्ध में और (c) शक्ति पृथक्करण के सम्बन्ध में।

(a) सम्प्रभु के सम्बन्ध में सिद्धान्त और व्यवहार में अन्तर—ब्रिटेन में सिद्धान्ततः शासन सम्प्रभु का शासन है, शासन की सारी शक्ति सम्प्रभु में निहित है, प्रशासन का सारा कार्य सम्प्रभु के नाम पर होता है। परन्तु व्यवहार में ब्रिटिश सविधान में वैधानिक सत्य राजनीतिक सत्य नहीं, सम्प्रभु की शक्तियाँ उसकी निजी शक्तियाँ नहीं, उसकी शक्तियाँ क्राउन की शक्तियाँ हैं और क्राउन ही, उस शक्तियों का

वास्तविक उपयोग करता है। ब्रिटेन में सम्राट राज्य करता है शायद नहीं करता, शासन तो मंत्रिमण्डल करता है। जैसा कि सम्राट जाज II ने कहा था कि 'मंत्रिमण्डल वास्तविक सम्राट है। इसी प्रकार सिद्धांततः सम्प्रभु कानून का निर्माता, न्याय शक्ति का स्रोत और धर्म का प्रतीक है। परन्तु व्यवहार में कानून निर्माण की शक्ति संसद को, न्याय शक्ति न्यायालयों को और धार्मिक शक्ति इंग्लैण्ड के स्थापित चर्च को हस्तांतरित कर दी गयी है।

(b) संसद के सम्बन्ध में सिद्धांत और व्यवहार में अंतर—सिद्धान्ततः संसद सर्वोच्च है, उसकी विधि निर्माण की शक्ति पर कोई सीमाएँ नहीं, उसकी विधियों पर कायपालिका या न्यायपालिका की टो लागू नहीं होता। परन्तु व्यवहार में संसद मंत्रिमण्डल के निर्देशन और मार्गदर्शन में कार्य करती है। मंत्रिमण्डल ही इस बात को निर्धारित करता है कौन-कौन सी विधियाँ पारित की जायेंगी, कौन-कौन-से संशोधन किये जायेंगे, कौन-कौन से कर्तव्य लागू जायेंगे और कौन-कौन सी विधियाँ की जायेंगी। ब्रिटिश संसद किसी ऐसे कानून का निर्माण नहीं कर सकती जिसे ब्रिटिश जन स्वीकार नहीं करता अथवा जिसके लिए सरकार को जनानुदेश प्राप्त नहीं होता।

(c) शक्ति पृथक्करण के सम्बन्ध में सिद्धांत और व्यवहार में अंतर—सिद्धान्ततः ऐसा प्रतीत होता है कि ब्रिटेन में शक्ति पृथक्करण का सिद्धान्त विद्यमान है। यहाँ विधायी शक्ति संसद में, न्यायपालिका शक्ति मंत्रिमण्डल में और न्यायिक शक्ति न्यायालयों में है। ब्रिटिश न्यायालय स्वतंत्र और निष्पक्ष है न्यायालय के निर्णयों की संसद में आलोचना नहीं की जा सकती। इस पर भी ब्रिटेन में शक्ति पृथक्करण का सिद्धांत विद्यमान नहीं। प्रथम न्यायपालिका का निर्माण संसद से होता है, और न्यायपालिका संसद के अधिनियमों को अवैध घोषित कर रद्द नहीं कर सकती। इनके लाड़ का सलर एक ही समय पर लाड़ सभा का अध्यक्ष, मंत्रिमण्डल का सदस्य और न्यायपालिका का सभापति होता है। जैसा कि जॉन प्राकट ने कहा है कि "मंत्रिमण्डल कार्यपालिका और व्यवस्थापिका दोनों के सदस्य होते हैं विधि लाड़ में न्यायपालिका और व्यवस्थापिका दोनों के सदस्य होते हैं और लाड़ का सलर व्यवस्थापिका, कार्यपालिका और न्यायपालिका तीनों का ही सदस्य होता है।"

6 ससदीय सर्वोच्चता—संसद ब्रिटिश संविधानिक व्यवस्था की केन्द्र है। इसीलिए यहाँ संसद की सम्प्रभुता, ससदीय सर्वोच्चता या विधायी सर्वोच्चता की बात कही जाती है। संसद की विधि निर्माण करने का शक्ति असीम है, उसकी विधायी शक्ति पर कोई सीमा नहीं है। संसद किसी प्रकार की सीमाओं या शर्तों के अधीन विधि का निर्माण कर सकती है। उमम संशोधन कर सकती है तथा उ. संशोधन कर सकती है। विधि निर्माण का शक्ति संसद का कोई

प्रतिद्वंद्वी नहीं। ससद द्वारा पारित विधियों पर कार्यपालिका या न्यायपालिका का वोटो लागू नहीं होता। ब्रिटिश न्यायालयों का एक ही काय है, "ससदीय विधि को लागू करना।" ससद, जैसाकि क्विटिन हाँग ने कहा है जो चाहे कर सकती है और मनुष्यकृत विधि द्वारा जो परिणाम प्राप्य हैं उन्हें प्राप्त कर सकती है।

7 विधि का शासन—यह, जैसाकि डायसी ने कहा है, "ब्रिटिश सविधान का भूलभूत सिद्धांत है।" इसका अर्थ है विधि सर्वोच्च है विधि सर्वोपरि है विधि सर्वव्यापी है। इसका अर्थ है विधि शासन करती है, शासन किसी व्यक्ति विशेष की इच्छा या मीज नहीं, शासन विधि अर्थात् समद का दास है। इसका अर्थ है विधि नागरिक स्वतन्त्रताप्रा की संरक्षक है और उन्हें शासन की स्वेच्छाचारिता और पुलिस कानून से मुक्ति दिलाती है। जैसाकि डायसी ने कहा है कि 'किसी व्यक्ति को तब तक दण्डित नहीं किया जा सकता अथवा उसके शरीर अथवा उसकी सम्पत्ति को तब तक हानि नहीं पहुँचायी जा सकती जब तक सामान्य कानूनी प्रक्रिया से देश के सामान्य न्यायालयों में यह सिद्ध न हो जाये कि उसने किसी कानून की स्पष्ट उल्लंघना की है।' विधि के शासन का अर्थ है कि विधि के समक्ष सभी समान हैं और सभी को विधि का समान संरक्षण प्राप्त है। जैसाकि डायसी ने कहा है कि "न केवल कोई व्यक्ति कानून से ऊपर नहीं बल्कि प्रत्येक व्यक्ति चाहे उसका पद और स्थिति कुछ भी हो राज्य की सामान्य विधि के अधीन है और सामान्य न्यायालयों के क्षेत्राधिकार के अंतर्गत आता है।" डायसी के ही शब्दों में, "हमारे लिए प्रथा मंत्री से लेकर सिपाही अथवा एक कर वसूल करने वाल तक प्रत्येक पदाधिकारी का बिना कानूनी औचित्य के किये गये कार्य का उत्तरदायित्व उतना ही है जितना कि किसी अन्य नागरिक का होता है।" विधि के शासन का अर्थ है कि नागरिक स्वतन्त्रतायें न्यायालयों द्वारा सुरक्षित हैं अर्थात् ब्रिटिश नागरिकों की स्वतन्त्रतायें न्यायालयों द्वारा, विशेष विवादों में, दिय गये निष्णों के फल-स्वरूप सुनिश्चित की गयी है। ब्रिटिश सविधान की यह विशेषता अमरीका या भारतीय सविधान से बिल्कुल विपरीत है। अमरीका और भारत में नागरिक अधिकारों को सविधान द्वारा सुनिश्चित किया गया है।

8 ससदात्मक शासन प्रणाली—ब्रिटेन ससदात्मक शासन प्रणाली का घर है। वह इस प्रणाली की जननी है। इन प्रणाली की विशेषता यह है कि इसमें कार्यपालिका का स्वरूप दोहरा होता है—एक राज्याध्यक्ष होता है जो नाम मात्र का अधिकारी होता है। वह अपने कार्यों के लिए स्वयं उत्तरदायी नहीं होता। दूसरा शासनाध्यक्ष होता है जो वास्तविक अधिकारी होता है। ब्रिटेन में सम्प्रभु नाममात्र का अधिकारी है और मंत्रिमण्डल वास्तविक अधिकारी है। यद्यपि शासन की मारी शक्ति सिद्धांत सम्प्रभु में निहित होती है परंतु व्यवहार में उसका उपयोग मंत्रिमण्डल करता है। दूसरे, इस प्रणाली में कार्यपालिका और व्यवस्थापिका में धनिक

सम्बन्ध निरन्तर बना रहता है। इसमें कार्यपालिका का निर्माण व्यवस्थापिका में बहुमत प्राप्त दल के सदस्यों से होता है। तीसरे, इसमें कार्यपालिका सामूहिक रूप से व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी होती है और वह अपने पद पर तब तक बनी रहती है जब तक उस पर व्यवस्थापिका का विश्वास बना रहता है। चौथे, इस प्रणाली में मंत्रिमण्डल प्रधानमंत्री के नेतृत्व में कार्य करता है। वह मंत्रिमण्डल का निर्माण, पोषणकर्ता और सहारकर्ता होता है।

9 अभिसमय-ब्रिटेन अभिसमयों की शास्त्रीय भूमि है। वे उसके शासन को मूल शक्ति प्रदान करते हैं। उसके प्राणहीन ढाँचे को जीवन और गति देने हैं तथा कानून के सूत्रों के ढाँचे पर मास चढ़ाने हैं। यदि ब्रिटिश संविधान में अभिसमयों का अध्ययन न किया जाये तो उसका अध्ययन ही अपूर्ण एवं अव्यावहारिक होगा। वस्तुतः ब्रिटिश शासन का हृदय अर्थात् कैबिनेट शासन व्यवस्था अभिसमयों पर ही आधारित है। ब्रिटिश संविधान की विशेषता यह है कि उसके कानूनी तथ्यों को ज्यों का त्यों बनाये रखा गया है परन्तु अभिसमयों ने उन्हें नियमित और मर्यादित कर दिया है। उदाहरणतः साम्राज्ञी पहले की भाँति आज भी प्रधानमंत्री को नियुक्त करती है परन्तु उसका यह विशेषाधिकार इस अभिसमय द्वारा नियमित एवं मर्यादित है कि वह कामन्स सभा में बहुमत दल के नेता को ही नियुक्त करती है और उसके परामर्श पर ही अन्य मंत्रियों की नियुक्ति करती है। ब्रिटिश शासन व्यवस्था को नियमित और मर्यादित करने वाले अन्य महत्वपूर्ण अभिसमय इस प्रकार हैं—(i) सम्प्रभु कैबिनेट की बैठकों में उपस्थित नहीं होता और न ही वह उसकी अध्यक्षता करता है। (ii) मंत्रिमण्डल प्रधानमंत्री के नेतृत्व में कार्य करता है। (iii) मंत्रिमण्डल संसद के प्रति सामूहिक रूप से उत्तरदायी होता है। मंत्री इकट्ठे ही बैठते और इकट्ठे ही डूबते हैं। (iv) वर्ष में एक बार संसद का अधिवेशन अवश्य होना चाहिए। (v) किसी सदन द्वारा पारित होने से पूर्व एक विधेयक के तीन वाचन होने चाहिए। (vi) एक बार स्पीकर सवदा स्पीकर, आदि आदि।

10 लोकोक्त या संवैधानिक राजतंत्र—दोसरी शताब्दी लोकोक्त की शब्दी है। फिर भी लोकोक्त का अर्थ नहीं, संसदों की जननी ब्रिटेन में राजतंत्र एवं जीवित वास्तविकता है। इसका कारण यह है कि ब्रिटिश लोग स्वभाव से रूढ़िवादी हैं क्रान्तिकारी नहीं। वे प्राचीन संस्थाओं में सुधार करना चाहते हैं उन्हें समाप्त करना नहीं चाहते। ब्रिटिश राजतंत्र सबसे प्राचीन संस्था है। दूसरे, ब्रिटिश साम्राज्य ने लोकोक्त का विकास का अवरुद्ध नहीं किया बल्कि, जैसा कि लास्की ने कहा है, उन्होंने अपने भाषकों को "लोकोक्त का हाथों में बंध दिया है।" वर्तमान समय में ब्रिटेन में सम्प्रभु राज्य करता है शासन नहीं करता। शासन तो मंत्रिमण्डल करता है। रोनाल्ड ने टीक निम्ना है कि 'सम्राट् जन इच्छा का अग्ररूप राज्य करना है उसकी ध्वजों की सारतंत्रता के लिए नहीं बना राजतंत्र समभदार बना गया

है।" ब्रिटेन "समुकुट लोकतन्त्र" (Crown democracy) और आच्छादित (धुरकापोश) गणतंत्र (Veiled Republic) है।

11 मिश्रित संविधान—ब्रिटिश संविधान मिश्रित संविधान का अद्वितीय उदाहरण है। वहाँ एक साथ राजतन्त्र, कुलीनतन्त्र और लोकतन्त्र निवास करते हैं। यदि सम्प्रभु राजतन्त्र का प्रतीक है, यदि लाइसभा कुलीनतन्त्र की प्रतीक है तो कॉमन सभा लोकतन्त्र की प्रतीक है। इन तीनों में लोकतन्त्र अधिक शक्तिशाली और सुदृढ़ है। जैसाकि ऑग और जिंक ने कहा है कि ब्रिटिश संविधान सिद्धांततः निरंकुश राजतन्त्र, स्वरूप में सीमित राजतन्त्र और व्यवहार में लोकतन्त्रात्मक गणराज्य है।"

12 आनुवंशिक एवं प्रजातन्त्रवादी तत्व—ब्रिटिश संविधान में अनुदारवादी और प्रगतिवादी तत्वों का अद्वितीय मिश्रण है। यहाँ सामन्तशाही और प्रजातान्त्रिक सिद्धांतों का मिश्रण है। उदाहरणतः जहाँ ब्रिटिश सम्प्रभु और लार्ड सभा अनुदारवाद और सामन्तवाद को अभिव्यक्त करते हैं, जहाँ सम्प्रभु का पद आनुवंशिक है और लार्ड सभा के अधिकांश सदस्य आनुवंशिकता के कारण लार्ड सभा की सदस्यता प्राप्त करते हैं वहाँ कॉमन सभा प्रगतिवादी और प्रजातन्त्रवादी तत्वों का स्थल है। कॉमन सभा ब्रिटिश जनता का प्रतिनिधित्व करती है। उसके सदस्यों का निर्वाचन नियत-कालिक निर्वाचनों के माध्यम से होता है।

13 एकात्मक शासन—ब्रिटिश शासन एकात्मक शासन है। इसकी विशेषता यह है कि इसमें शासन की सारी शक्ति केन्द्रीय सरकार में निहित है। इसमें राज्य के केन्द्रीय शासन और अधीनस्थ स्थानीय सरकारों में शक्तियों का कोई संवैधानिक विभाजन नहीं किया गया। प्रशासन की भूविधा के लिए एकात्मक राज्य को जिलों, प्रान्तों, विभागों, काउण्टीज या कम्प्यूनों में अवश्य बाँटा गया है परन्तु उनकी कोई अपनी संवैधानिक शक्ति नहीं होती। वे उसी शक्ति का प्रयोग करने हैं जो केन्द्रीय सरकार उन्हें प्रदान करवा चाहती है। सन्धि में एकात्मक शासन में स्थानीय या क्षेत्रीय सरकारों का कोई अपना स्वतंत्र या पृथक् अस्तित्व नहीं होता। इस दृष्टि से ब्रिटिश शासन अमरीकी या भारतीय शासन में भिन्न है। अमरीका और भारत संघीय राज्य हैं। इनमें संविधान द्वारा शक्तियाँ का विभाजन केन्द्रीय (संघीय) शासन और उसके एकांकी (राज्यों) के शासन में किया गया है। इन देशों में संघ के एकांकी का अपना स्वतंत्र एवं पृथक् अस्तित्व है। सामान्यतः केन्द्रीय सरकार और राज्य सरकारें एक दूसरे के क्षेत्र में हस्तक्षेप नहीं कर सकती।

14 द्विदलीय प्रधान व्यवस्था—ब्रिटेन में दलीय व्यवस्था का विकास का समय में ही उमरी राजनीति पर का प्रमुख तंत्रों का प्रचलन रहा है। आरम्भ में वे चले थे केनेनियस और राउण्डहेडस। उसके बाद वे टोरी और व्हिग धारा फिर 4

अनुदारवादी और उदारवादी। वर्तमान समय में प्रमुख दल है अनुदारवादी और मजदूर। ये दोनों दल अत्यधिक सुसंगठित और शक्तिशाली दल हैं। इनकी जनसाधारण में अपील व्यापक है। इन्हें ही वारी-पार्टी से शासन सत्ता प्राप्त होती है और इन्होंने मसे किसी एक के नेता को प्रधानमंत्री का पद और दूसरे के नेता को विपक्ष के नेता का पद प्राप्त होता है।

द्विदलीय प्रधान व्यवस्था का यह अर्थ नहीं कि ब्रिटेन में अल्प दलों का अस्तित्व ही नहीं। ब्रिटेन में अन्य छोटे दल विद्यमान हैं परंतु जनसाधारण में उनकी अपील इतनी नहीं कि उन्हें अकेले या संयुक्त रूप से सरकार निर्माण का अवसर मिल सके। ब्रिटेन के छोटे दलों के नाम हैं उदार, साम्यवादी, मजदूर क्रांतिकारी नेशनल फ्रंट साशल डेमोक्रेस, स्कॉटिश राष्ट्रवादी, प्लेड सिमरू, आदि।

15 सीमित शक्ति पृथक्करण—(इसकी व्याख्या ऊपर विन्दु न 5 (c) में 'सिद्धांत और व्यवहार में अन्तर' के शीर्षक के अंतर्गत की गयी है। अतः इसका अध्ययन उसी स्थान पर कीजिए)।

समीक्षा प्रश्न

- 1 ब्रिटिश संविधान की प्रमुख विशेषताओं का वर्णन कीजिए।
- 2 ब्रिटिश संविधान 'अलिखित होने हुए भी लिखित है।' इस कथन को समझादिये।

अभिसमय (Conventions)

परिचय अथवा अभिसमय कयो विकसित होते हैं ? सविधान का स्वरूप चाहे लिखित हो अथवा अलिखित, कठोर हो अथवा लचीला मघात्मक हो अथवा एकात्मक ससदात्मक हो अथवा अव्यक्षात्मक मभी में समय, परिस्थिति और आवश्यकतानुसार अभिसमयो का विकास होता है। जैसाकि विलियम होल्डसवर्थ ने कहा है कि "जहा निर्मित सविधान होता है वहा सभी समयो और सभी स्थानो पर अभिसमय का विकास अवश्य होता है।" अभिसमय सविधान को 'मूल शक्ति' प्रदान करते हैं, उनके प्राणहोनो ढांचे को जीवन और गति प्रदान करते हैं, कानून के सूखे ढांचे पर मास चढाते हैं कठोर सविधान को लचीला और लचीले को व्यावहारिक बनाते हैं।

सविधान चाहे कितना ही विस्तृत एवं सुस्पष्ट कयो न हो वह निर्मित होते ही उस मात्रा में अप्रुण हो जाता है जिस मात्रा में वह निरन्तर परिवर्तनशील जीवन की पूर्णता को अभिव्यक्त करने तथा वास्तविकता को पहचानने में असमय होता है। कोई भी सविधान भविष्य में उत्पन्न होने वाली प्रत्येक स्थिति का पूर्वानुमान नहीं कर सकता। सामान्य नियम भी प्रायः अप्रुष्ट और अनिश्चित होते हैं। अनेक बातों को सविधान पदाधिकारियों के विवेक पर छोड़ देता है। इन सब तथा अन्य अनेक बातों की व्यवस्था करने के लिए अर्थात् सविधान की अप्रुणताओं को दूर करने के लिए, नवीन स्थितियों की व्यवस्था करने के लिए, सामान्य नियमों की व्याख्या करने के लिए तथा विवेकाधिकार शक्तियाँ के प्रयोग की प्रक्रिया का नियमित करने के लिए अभिसमयो का विकास होना है। जैसाकि डायसी ने कहा है कि विवेकाधिकार शक्तियों के प्रयोग का नियमित करने के लिए ही परम्पराओं का विकास हुआ।" और फिर ने भी कहा है कि अभिसमय कानून के सूखे ढांचे पर मास चढाते हैं, कानूनों सविधान को कार्यरूप प्रदान करते हैं और उसे चढती हुई सामाजिक आवश्यकताओं और राजनैतिक विचारों के अनुसर बनाये रखते हैं।'

ब्रिटेन अभिसमय की "शास्त्रीय भूमि" (Classical land of conventions) है। यदि ब्रिटिश सविधान से अभिसमयों को निकाल दिया जाय अथवा उनका अध्ययन न किया जाय तो वह न केवल पगु बन जायगा बल्कि उसका अध्ययन अपूरण और अव्यावहारिक होगा। इसका मूल कारण यह है कि वहाँ अभिसमय शासन का अभिन्न अंग ही नहीं बल्कि सारी शासन पद्धति अभिसमयों पर आधारित है। ब्रिटिश शासन का हृदय अर्थात् कैबिनेट शासन-व्यवस्था अभिसमयों पर आधारित है। निस्त-देह ब्रिटिश सविधान में कानूनी तथ्यों को, उदाहरणान सम्प्रभु के विशेषाधिकारों को अक्षुण्ण (ज्यों का त्यों) बनाये रखा गया है परन्तु अभिसमयों द्वारा उन्हें नियमित एवं मर्यादित किया गया है। उदाहरणतः ब्रिटेन में सम्राज्ञी का यह विशेषाधिकार आज भी अक्षुण्ण रूप से बना हुआ है कि "प्रधानमंत्री की नियुक्ति सम्राज्ञी द्वारा की जाय" परन्तु सम्राज्ञी का यह विशेषाधिकार इस अभिसमय द्वारा नियमित है कि कामन सभा में बहुमत दल के नेता को ही प्रधानमंत्री नियुक्त किया जाये तथा उसके परामर्श पर ही अन्य मंत्रियों का नियुक्त किया जाय।

अभिसमयों का विकास केवल अलिखित सविधानों में ही नहीं होता बल्कि अमरीका जैसे लिखित सविधानों में भी उनका विकास होता है। चार्ल्स बीयर्ड का यह मत है कि अमरीकी सविधान के अतगत क्रान्तिकारी परिवर्तन, संशोधन तथा सविधि द्वारा नहीं लाये गये बल्कि प्रथाओं एवं अभिसमयों द्वारा लाये गये हैं जो शासनतंत्र में नियमोन्मुख हैं। जिन व्यवस्थाओं का अमरीकी सविधान में उल्लेख तक नहीं उनका विकास अभिसमयों द्वारा हुआ है। उदाहरणतः अमरीकी में राष्ट्रपति के निर्वाचन की प्रत्यक्ष पद्धति राष्ट्रपति के परामर्श के लिए कैबिनेट व्यवस्था का विकास, कायपालिका समझौते, कांग्रेस की समिति प्रणाली, सीनेटोरियल शिष्टाचार, राजनैतिक दलों का विकास आदि अभिसमयों पर आधारित हैं।

अथ एक परिभाषा—अभिसमय रानि-रिवाजों, प्रथाओं, परम्पराओं, लोकाचारों, रूढ़ियों, आदतों स्वभाव, पूर्वादाहरणों, समझौतों, अभ्यासा एवं चलन का ऐसा समूह है जो शासन का सरलता और सुविधापूर्वक चलाने में सहायक है। हरमन फाइनर के शब्दों में "अभिसमय राजनैतिक आचरण के वे नियम हैं जिनकी स्थापना परिनिर्णयों, यादिक नियमों या सचदीय परम्पराओं के अतगत नहीं होती बल्कि उनसे पृथक्, उनके पूरक के रूप में और उनके भिन्न उद्देश्यों की पूर्ति के लिए होती है।"

अभिसमय ऐसी सवैधानिक नैतिक महिमा का निर्माण करते हैं जो जन प्रभुता को सुनिश्चित करत हैं और सविधान को पूरा एवं वास्तविक बनाते हैं। वे ऐसे विहित नियम (Non legal rules) हैं जो इस बात को नियमित करत हैं कि कानूनी नियमों का प्रयोग किस प्रकार किया जायेगा। इसीलिए जे एस मिल्टर इन्हें "अलिखित नियम" (Unwritten Maxims), एसन इन्हें "संवैधानिक परम्पराएँ" (Customs of the Constitution) और मारशल एवं मूडी इन्हें "संवैधानिक

व्यवहार के नियम" (Rules of Constitutional Behaviour) को सजा देते हैं। अभिसमयों को "परम्परागत समाज" (Traditional Understandings), "संवैधानिक नैतिकता" (Constitutional Morality), राजनैतिक नैतिकता (Political Moralities), संवैधानिक नियम (Constitutional Maxims) आचार संहिता (Moral Code), पूर्वोदाहरण (Precedents) आदि को सजा भी दी जाती है।

अभिसमय सर्वोच्च कानून नहीं होते। न्यायालय उन्हें लागू नहीं करते। फिर भी ब्रिटिश समाज, ब्रिटिश राजनैतिक दल और ब्रिटिश शासन उन्हें स्वीकार करता है और कानूनों की भाँति उनकी पालना करता है। कोई उनकी उपेक्षा नहीं करता, कोई उनकी उल्लंघना नहीं करता। खेल के नियमों की भाँति अर्थात् शासन को सुचारू रूप से चलाने के लिए, सभी उनका पालन करते हैं।

अभिसमय और कानूनों में अंतर—अभिसमय और कानून एक नहीं। उनके स्रोत, क्षेत्र, शक्ति और बाध्यकारिता में अंतर है। ये अंतर मुख्यतः निम्न हैं—

1 अभिसमयों के स्रोत रीति-रिवाज, रूढ़ियाँ, प्रथाएँ, पूर्वोदाहरण, आदत अथवा व्यवहार हैं जबकि कानूनों के स्रोत कानून निर्माण करने वाली संस्था, निकाय या शक्ति की इच्छा है। अभिसमय समाज की उपज है, कानून व्यवस्थापिका की उपज है।

2 अभिसमय "रीति" का प्रतीक होने से बाध्यकारी नहीं होते जबकि कानून "शक्ति" का प्रतीक होने से बाध्यकारी होते हैं। अभिसमयों की उल्लंघना किसी दण्ड को निमात्रण नहीं देती जबकि कानूनों की उल्लंघना दण्ड को निमात्रण देती है। अभिसमयों के पीछे पशु एवं दण्डात्मक शक्ति का अभाव होता है जबकि कानूनों के पीछे पशु एवं दण्डात्मक शक्ति होती है।

3 अभिसमयों की मायता का आधार सुविधा और इष्टसिद्धि है जबकि कानून की मायता का आधार व्यवस्था, प्रभुशक्ति और सामाजिक सुदृढ़ता की भावना है।

4 अभिसमयों का क्षेत्र समाज है। वे अधिक से अधिक, राजनैतिक नैतिकता उत्पन्न करते हैं। कानूनों का क्षेत्र राज्य है। वे राजनैतिक अधिकारों और कर्तव्यों को उत्पन्न करते हैं।

5 अभिसमयों को या निर्मित नहीं किया जाता, उनका क्रमिक विकास होता है। कानूनों को किसी व्यक्ति, सभा या संस्था द्वारा निर्मित किया जाता है, उनका विकास नहीं होता। कानूनों में परिवर्तन अथवा संशोधन किया जा सकता है।

6 अभिसमयों को न्यायालय का संरक्षण प्राप्त नहीं होता। न्यायालय उन्हें लागू नहीं करते और न ही उनकी उल्लंघना होने पर कोई राहत प्रदान करते हैं। दूसरी ओर कानून को न्यायालय का संरक्षण प्राप्त होता है, न्यायालय उन्हें लागू करती है और उनकी उल्लंघना होने पर राहत प्रदान करते हैं।

7 अभिसमय, रीतियों और परम्पराओं पर आधारित होने में, अनिश्चित और अस्पष्ट होने हैं परन्तु कानून, लिखित और निमित होने से निश्चित और स्पष्ट होने हैं।

अभिसमय कानून के पूरक के रूप में—अभिसमय कानून के प्रतिद्वंदी नहीं होते। वे कानून का स्थान लेना नहीं चाहते। वे कानून के पूरक होने हैं, उनके अंतरालों को भरते हैं तथा उन्हें समयानुक्रमिक बनाने में सहायक होते हैं। जसा कि ग्राफ और जिंक ने कहा है कि अभिसमय उन समझौतों, आदतों अथवा प्रथाओं से भिन्न कर बनते हैं जो राजनैतिक नैतिकता के नियम मात्र होने पर भी बड़ी न बड़ी सांख्यिक सत्ताओं के दैनिक सम्बन्धों एवं गतिविधियों के अधिकांश भाग का नियमन करते हैं। वे कानून के सूखे ढाँचे पर मांस चढाने का वाय करत हैं, कानूनी संविधान को चालू रखने हैं तथा उसे बदलती हुई सामाजिक आवश्यकताओं और राजनैतिक विचारों के अनुसार सशोधित करते रहते हैं।” सर आइवर जेम्स ने भी लिखा है कि “अभिसमयों का निर्माण पहले कानून के आधार पर होता है परन्तु जब उनकी स्थापना हो जाती है तो वे कानून के आधार बन जाते हैं।”

ब्रिटेन में अभिसमय कानून के पूरक मात्र ही नहीं हैं। अनेक बार अभिसमय कानून का रूप धारण कर लेते हैं। उदाहरणतः ब्रिटेन में मंत्रिमण्डलात्मक शासन व्यवस्था का उदय अभिसमय के रूप में हुआ था परन्तु 1937 के सम्राट् के मंत्रिगण अधिनियम ने इस शासन व्यवस्था को मान्यता दे दी। सन 1911 के समदीय अधिनियम ने लाड सभा को वित्तीय शक्तियों से सम्बंधित इस अधिनियम को कानूनी रूप दे दिया कि वह वित्तीय विधेयकों पर अपने नियेधाधिकार का प्रयोग नहीं करेगी। इस अधिनियम ने लाड सभा की अन्य विधायी शक्तियों का भी सीमित कर दिया।

अभिसमयों के उदाहरण

ब्रिटेन में सर्वधानिक अभिसमयों का क्षेत्र अत्यधिक व्यापक है। इन्हें निम्न शीपको के अंतर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

A सम्प्रभु से सम्बन्धित अभिसमय

- (i) सम्प्रभु अपने मंत्रियों के परामश पर कार्य करता है।
- (ii) सम्प्रभु कॉमन सभा में बहुमत प्राप्त दल के नेता को प्रधानमंत्री नियुक्त करता है तथा उसके परामश पर अन्य मंत्रियों को नियुक्त करता है अर्थात् प्रधान मंत्री द्वारा निमित मंत्रिमण्डल को सम्प्रभु अपना मंत्रिमण्डल स्वीकार कर लेता है।
- (iii) सम्प्रभु कैबिनेट की बैठक में न तो अध्यक्षता करता है और न उसकी बैठक में उपस्थित होता है।
- (iv) सम्प्रभु प्रधानमंत्री के परामश पर कॉमन सभा को भंग करता है।

(v) सरकार के त्यागपत्र देने पर सम्प्रभु विपक्ष के नेता को सरकार निर्माण के लिए निमन्त्रण देता है ।

(vi) ससद के दोनों सदनों द्वारा पारित विधेयक पर सम्प्रभु अपने नियेधाधिकार (veto) का प्रयोग नहीं करता ।

B कैबिनेट से सम्बन्धित अभिसमय

(i) प्रधानमंत्री कामन सभा का सदस्य होना चाहिए ।

(ii) प्रधान मन्त्री कैबिनेट की रचना करता है तथा उसके सदस्यों की संख्या निर्धारित करता है ।

(iii) कैबिनेट के सदस्यों का चयन ससद के सदस्यों अर्थात् बहुमत दल के सदस्यों में से किया जाता है ।

(iv) कॉमन सभा के विश्वास पर ही सरकार अपने पद पर बनी रहती है ।

(v) किसी मुख्य मुद्दे पर पराजित होने पर सरकार त्यागपत्र दे देती है अथवा सम्प्रभु को परामश देकर कॉमन सभा को भंग करवा कर नव निर्वाचन कराती है ।

(vi) सामान्य निर्वाचनों में पराजित होने पर सरकार तत्काल त्यागपत्र दे देती है ।

(vii) कैबिनेट सामूहिक रूप से ससद के प्रति उत्तरदायी होती है । मन्त्री इकट्ठे ही तैरते और इकट्ठे ही डूबते हैं ।

(viii) सरकार ससद के प्राधिकार (Authority) के बिना दूसरे दशों से संधिया तो कर सकती है परन्तु युद्ध और शांति की घोषणायें ससद के अनुमोदन पर ही कर सकती है ।

(ix) कैबिनेट प्रिवी—काउन्सिल की जो कानूनी कार्यपानिका है विधीतर (extra legal) समिति है । इस पर भी कैबिनेट प्रिवी काउन्सिल की सारी शक्तियों का प्रयोग करती है । कैबिनेट के सभी सदस्य स्वतः प्रिवी काउन्सिल के सदस्य होते हैं ।

(x) कैबिनेट की कार्यवाही एव निणयों को गोपनीय रखा जाता है ।

C ससद से सम्बन्धित अभिसमय

(i) ससद एक सर्वोच्च सस्था है ।

(ii) ससद का अधिवेशन वष में एक बार अवश्य होना चाहिए ।

(iii) किसी सदन द्वारा पारित होने से पूर्व किसी विधेयक के तीन वाचन होने चाहिए ।

(iv) स्पीकर निर्दलीय और निष्पक्ष हो ।

(v) एक बार स्पाकर हमेशा स्पीकर अर्थात् एक बार स्पीकर जनन के बाद कोई सदस्य उस समय तब अपने पद पर बना रह सकता है जिम समय तब वह बने रहना चाहता है । नव निर्वाचन की स्थिति में स्पीकर का निर्वाचन प्रायः निर्विरोध ही जाता है ।

(vi) स्पीकर अपने निर्णायक मत का प्रयोग नहीं करता। यदि निर्णायक मत का प्रयोग आवश्यक हो जाय तो वह उसका प्रयोग इस प्रकार करता है कि सदन स्वयं ही सम्बन्धित विषय के बारे में निर्णय ले।

(vii) सदन में सरकारी वक्तव्य के बाद विपक्ष को वक्तव्य देने का अवसर दिया जाय।

(viii) कॉमन सभा की समितियों में सदस्यों का अनुपात सदन में राजनैतिक दलों की संख्या के अनुपात में हो।

(ix) लाउड सभा जब अपील न्यायालय के रूप में कार्य करती है तो केवल सौ लार्ड्स ही उसमें भाग लेते हैं।

(x) पीयरों की नियुक्ति प्रधान मंत्रियों के परामर्श पर होती है।

(xi) वित्त विधेयक को पहले कॉमन सभा में ही पेश किया जाय।

D लोक सेवकों से सम्बन्धित अभिसमय -

(i) लोक सेवक गुमनाम (Anonymously) बने रहने हैं। वे विभाग की गलतियों के लिए सदन के प्रति उत्तरदायी नहीं होते। विभाग के कार्यों के लिए मन्त्री ही सदन के प्रति उत्तरदायी होते हैं।

(ii) सरकार किसी भी दल की हो लोक सेवक अपनी निष्पक्षता बनाये रखने हैं।

(iii) लोक सेवकों का कार्य नीति की आरम्भ अथवा निर्धारित करना नहीं है। वे कैबिनेट द्वारा निर्धारित नीति को कार्यान्वित करते हैं।

E निर्वाचक मण्डल से सम्बन्धित अभिसमय -

(i) सार्वजनिक अथवा विदेश नीति के महत्वपूर्ण प्रश्नों (मुद्दों) पर सरकार निर्वाचक मण्डल से अधिदेश (Mandate) प्राप्त करे।

F "हितों" (Interests) से सम्बन्धित अभिसमय -

(i) सामाजिक विधेयकों का निर्माण करते समय सरकार प्रभावित होने वाले "हित" में परामर्श कर ले।

G राष्ट्रमण्डल से सम्बन्धित अभिसमय -

(i) राष्ट्रमण्डलीय सम्मेलनों का उद्घाटन सम्राज्ञी करती है।

(ii) स्वतंत्र उपनिवेशों (Dominions) के सम्बन्ध में ब्रिटिश सदन सम्बन्धित उपनिवेशों की सदन के अनुमोद अथवा सहमति से ही किसी कानून का निर्माण कर सकती है।

(iii) उत्तराधिकार एवं उपाधियों से सम्बन्धित नियमों में परिवर्तन स्वतंत्र उपनिवेशों की सहमति से ही किये जा सकने हैं।

(iv) राष्ट्रमण्डलीय मन्त्री ही राष्ट्रमण्डलीय विषयों के सम्बन्ध में सम्राज्ञी को परामर्श देता है।

अभिसमयों के पीछे शक्ति, अनुशास्ति या पुष्टि

अभिसमयों के पीछे शक्ति अथवा अनुशास्ति के सम्बन्ध में दो प्रकार के विचार हैं। एक विचार ए. सी. डायसी का है जिसका मत है कि अभिसमयों के पीछे कानूनी शक्ति है। जैसा कि डायसी ने कहा है कि "वह शक्ति जिसके कारण बधानिकता का पालन करना पड़ता है स्वयं कानून की शक्ति के अतिरिक्त और कुछ नहीं है।" उसकी धारणा है कि यदि अभिसमयों की उल्लंघना की जाय तो कानून के भंग होने का भय रहता है। दूसरे शब्दों में, अभिसमय की उल्लंघना होने पर किसी न किसी कानून की उल्लंघना होती है और उस शक्ति पहुँचती है। उदाहरणतः यदि सदन का अधिवेशन वर्ष में एक बार न बुलाया जाय तो इस कानूनी व्यवस्था की उल्लंघना होती है कि बजट प्रति वर्ष स्वीकृत और प्रति वर्ष सेना सम्बन्धी कानून का नवीनीकरण किया जाय। डायसी का मत है कि यदि सदन का वर्ष में एक बार अधिवेशन न बुलाया जाय तो सम्पूर्ण शासन तंत्र विगड़ जायेगा, सरकार न वरों को लगा सकेगी और न किसी विभाग पर कोई खर्च कर सकेगी और अनाधिकृत करो द्वारा एकत्र किये गये धन के आधार पर सेना को रखना अवैध होगा। इस आधार पर डायसी का तर्क है कि अभिसमयों की पालना होनी चाहिए और वर्ष में कम से कम एक बार सदन का अधिवेशन बुलाया जाना चाहिए।

दूसरी विचारधारा सर आइवर जेनिंग्स, आंग, लावेल और ग्रोस जैसे लेखकों की है जिनकी धारणा है कि डायसी की विचारधारा में आशिक सत्य ही है। इन लेखकों का कहना है कि सभी प्रकार के अभिसमयों की उल्लंघना में कानून के भंग होने का भय नहीं होता। उदाहरणतः यदि कॉमन सभा का कोई सदस्य स्पीकर निर्वाचित होने के बाद अपने दल से त्यागपत्र नहीं देता अथवा सदन में केबिनेट के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पारित होने पर वह त्यागपत्र नहीं देता तो इससे किसी कानून की उल्लंघना नहीं होती। लविल का मत है कि सदन सम्प्रभु सत्ता होने से सेना सम्बन्धी कानून को अनेक वर्षों के लिए पारित कर सकती है और करो को भी अनेक वर्षों के लिए निर्धारित कर सकती है।

वस्तुस्थिति यह है कि अभिसमयों की पालना और शक्ति उनकी उपयोगिता, व्यावहारिकता कुशलता, तकसगता, श्रेष्ठता लचीलापन, श्रद्धा, जन इच्छा, राजनतिक कठिनाइयों के उत्पन्न होने की सम्भावनाओं आदि के कारण होती है। जैसा कि लास्की ने कहा है कि अभिसमयों को मायता "प्रचलित सामयिक सर्वधानिक सिद्धांतों के अनुरूप होने से होती है।" लावेल का मत है कि वे "आदर सूचक नियम" अथवा "सम्मान सहिता (Code of honour) हैं जिनकी पालना देश के शासन को चलाने के लिए, खेल के नियमों की भांति होती है। जो एम काठर का मत है कि "सविधान की सुरक्षा लोगों के हृदय और मस्तिष्क से है।"

अभिसमयों की शक्ति एवं अनुशक्ति के मूल आधार निम्न है—

1 'लोकतंत्र एवं संवैधानिक सरकार' के अनुरूप—अभिसमय लोकतंत्र एवं संवैधानिक सरकार के अनुरूप है वे उह निरंतर बनाये रखने में भी सहायक हैं। उदाहरणतः इंग्लैण्ड में राजतंत्र का लोकतंत्रोत्थरण अभिसमयों का परिणाम है। अभिसमय, जैसाकि डायसी ने कहा है "लोक प्रभुता के सिद्धांत को सुनिश्चित करते हैं।" न्यमैन का मत है कि 'अभिसमयों का पालन इसलिए नहीं होता कि वे राज्य की सर्वोच्च विधि है बल्कि इसलिए होता है कि उनका सम्बंध संवैधानिक सरकार और लोकतंत्र से है जिन पर सभी ईंग्लैण्डवासी सहमत हैं।"

2 जन इच्छा पर आधारित —अभिसमय जन इच्छा अर्थात् जनमत पर आधारित है। ब्रिटिश लोगों की यह इच्छा है कि प्राचीन समय से चली आ रही परम्पराओं की अनुपालना की जाय। निम्न-देह संसद में पूरा बहुमत प्राप्त कोई राजनैतिक दल अथवा सरकार अभिसमयों की उपक्षा कर सकती है अथवा उन्हें परिवर्तित या रद्द कर सकती है परंतु यदि सरकार की इस कायवाही को जनमत का समर्थन प्राप्त नहीं हो तो उसे आगामी चुनाव में जनता के विरोध का सामना करना पड़ेगा और यह भी सम्भव है कि उसे चुनाव में पराजय का मुंह भी देखना पड़े। परंतु इस प्रकार की उत्तेजना तभी उत्पन्न होगी यदि सम्बंधित अभिसमय प्रचलित प्रासंगिक और उपयोगी है। जैसाकि न्यमैन ने कहा है कि 'संविधान परम्पराओं की वंशता अतः राजनैतिक वास्तविकताओं द्वारा निर्धारित होती है।'

3 उपयोगिता पर आधारित—अभिसमय उपयोगी है। जैसाकि वे सी ह्यूडर ने कहा है कि "अभिसमय अल्प मन्त्रियों के अधिकारों की रक्षा करते हैं, विधानमण्डल के दोनों सदनों के परस्पर सम्बंध नियमित करते हैं, विधान पालिका के संगठन को निर्धारित करते हैं विधान पालिका और कार्यपालिका के सम्बंध को निश्चित करते हैं, राजनैतिक दलों एवं शासनांगों के सम्बंध निर्धारित कर शासन की रूपरेखा को संतुलित करते हैं शासन व्यवस्था को परिस्थितियों के अनुकूल लचीला तथा परिवर्तनशील बनाते हैं।"

4 राजनैतिक कठिनाइयाँ एवं खानन द्वारा परिवर्तन—यदि अभिसमयों का पालन न किया जाय तो इसमें न केवल राजनैतिक कठिनाइयाँ उत्पन्न होंगी बल्कि उदावी उत्पन्न होना "कानून द्वारा परिवर्तन" की इच्छा का प्रेरणा भी देगी। अभिसमयों की उत्पत्ति सारी ब्रिटिश शासन व्यवस्था (केबिनेट व्यवस्था) को स्तरा भी उत्पन्न कर देगी। उदाहरणतः आज संप्रभु के विशेषाधिकारों को इसलिए स्वीकार किया जाता है कि उनसे प्रयोग की प्रक्रिया को अभिसमयों द्वारा नियमित एवं सीमित कर दिया गया है। यदि संसद अथवा मन्त्रिमंडल अपनी शक्तियों एवं विशेषाधिकारों का प्रयोग अभिसमयों की उपक्षा या उत्पत्ति करके करें तो यह न केवल संप्रभु की शक्ति को स्तर में डाल देगा बल्कि राजतंत्र के अस्तित्व को भी स्तर में डाल सकता है। यह सब राजतंत्र का भीमत्त का समाप्त करने वाले कानून का उसी प्रकार

जन्म दे सकता है जिस प्रकार 1909 के मकट ने 1911 के संसदीय अधिनियम को जन्म दिया जिसने लाइसन्स की वित्तीय शक्तियों को न केवल समाप्त कर दिया बल्कि उसकी विधायी शक्तियों को भी सीमित कर दिया। स्पष्ट है कि यदि शक्तियों एवं विशेषाधिकारों को उन लोगों द्वारा जग्दाशत किया जाता है जिन पर उनका प्रभाव पड़ता है तो उनका प्रयोग स्वीकृत अभिसमयों के अनुरूप होना चाहिए।

अभिसमयों को लिपिबद्ध क्यों नहीं कर दिया जाता

अथवा

अभिसमयों को कानून का रूप प्रदान क्यों नहीं कर दिया जाता ?

अभिसमय अनिश्चित और अस्पष्ट है। इसलिए डा. एच. वी. एवट का मत है कि उन्हें कानून का रूप दे दिया जाना चाहिए। उनका कहना है कि जिस तरह 1911 के संसदीय अधिनियम और 1931 की वेस्टमिंस्टर संधि ने कुछ अभिसमयों को कानून का रूप प्रदान कर दिया है उसी प्रकार अन्य अभिसमयों को भी कानून का रूप देना चाहिए। इससे जहाँ सुनिश्चित नियमों का निर्माण करना सम्भव होगा वहाँ उनके अर्थों और प्रयोगों के सम्बन्ध में न्यायालय से प्रामाणिक व्याख्याएँ प्राप्त करना भी सम्भव होगा। एवट की यह धारणा है कि इससे लोगों की भक्ति सुनिश्चित हो जायेगी।

अभिसमयों को कानून का रूप देने के पक्ष में दिये गये उपयुक्त तर्क खूब बढ़ सत्य हैं। निस्सन्देह अभिसमयों को कानून का रूप मिल जाने से वे स्पष्ट और सुनिश्चित बन जायेंगे, उनके अर्थों के बारे में न्यायालय से प्रामाणिक व्याख्या प्राप्त करना सम्भव हो जायेगा, उन्हें अधिक सत्ता और औचित्य प्राप्त हो जायेगा तथा ब्रिटिश संविधान का निर्यात करना सरल हो जायेगा। परन्तु इस पर भी कानून अभिसमयों के विकास को रोक नहीं सकते। अभिसमयों का विकास स्वाभाविक है। वे ही संविधान के कठोर रूप को लचीला और लचीले को व्यावहारिक एवं समयानुकूल बनाते हैं। दूसरे अभिसमयों को कानून का रूप देने से उनकी सक्षिप्तता और सरलता नष्ट हो जायेगी। तीसरे, सभी अभिसमयों को कानून का रूप देना सम्भव नहीं। चौथे, यह आवश्यक नहीं कि कानून "विवादों" में बन्नी करे। पाचवें यह कहना सही नहीं कि अभिसमयों की तुलना में कानूनों के प्रति लोगों की भक्ति अधिक होती है। कानूनों के प्रति भक्ति का आधार सामाजिक सुदृढ़ता की भावना है जो अभिसमयों के पीछे उतनी ही विद्यमान होती है जितनी कि कानूनों के पीछे होती है। छठे यह धारणा भी प्रबल सत्य है कि कानूनों का रूप धारण कर लेने से अभिसमय सुनिश्चित और स्पष्ट हो जायेंगे। अनेक बार प्रत्यायोजित विधान के अंतर्गत निर्मित किये गये विविध विधायक एवं विनियम और जारी किये गये आदेश एवं निर्देश तथा न्यायालय की विविध व्याख्याएँ कानून को अस्पष्ट और अनिश्चित बना

देती हैं। सातवें, जैसाकि हेरमन फाइनर ने कहा है, "ब्रिटिश अभिसमय अपने प्रभाव और बाध्यकारी शक्ति में उतने ही सुस्पष्ट हैं जितनी कि फ्रांस और जर्मनी के संविधानों की लिखित धारारथें अथवा अमरीकी कांग्रेस और मुख्य कायपालिका (राष्ट्रपति) की शक्तियाँ। जहाँ ब्रिटेन में अलिखित अभिसमय ब्रिटिश संविधान का निर्माण करते हैं वहाँ सोवियत अधिनायकवाद में साम्यवादी दल की सर्वोच्च शक्ति से सम्बन्धित अभिसमय लिखित संविधान को रद्द कर देते हैं।"

समीक्षा प्रश्न

- 1 'संविधानिक परम्परारथें' क्या है? ब्रिटेन के संविधान से उदाहरण देते हुए इनके महत्त्व को स्पष्ट कीजिए।
- 2 ब्रिटेन के संविधान के सन्दर्भ में अभिसमयों के अर्थ एवं महत्त्व को स्पष्ट कीजिए। अभिसमय कानून से क्यों एवं किस प्रकार भिन्न हैं?
- 3 अभिसमय "कानून के सूखे ढाँचे को मांस चढ़ाने का कार्य करते हैं।" इस कथन की दृष्टि में अभिसमयों के उपयोग एवं महत्त्व की विवेचना कीजिए।

राजतन्त्र (Monarchy)

परिचय

पद एव उत्तराधिकार—ब्रिटेन में राजतन्त्र सबसे प्राचीन सस्था है। यह ससद, न्यायालय और विश्वविद्यालय से भी प्राचीन सस्था है। यह पिछली 10-12 शताब्दियों से वहा विद्यमान है। सारे ब्रिटिश इतिहास में केवल 11 वर्ष (649-1660) का ऐसा काल है जब वहा राजतन्त्र विद्यमान नहीं रहा।

ब्रिटेन में सम्प्रभु (सम्राट अथवा सम्राज्ञी) से सम्बन्धित कानूनों का विकास परम्परा और सविधि दानों ने किया है। जहा परम्पराओं का सम्बन्ध मुख्यत सम्प्रभु की सामान्य विधि सम्बन्धी शक्तियों से रहा है वहा सविधि की आवश्यकता समय समय पर, परिस्थिति के अनुसार, कानूनों में परिवर्तन करने तथा उनके पूरक रूप में रही है।

सम्प्रभु के पद एव उत्तराधिकार से सम्बन्धित मुख्य स विधिया निम्न है —

(i) विल ऑफ राइट्स 1689—इसके अनुसार रोमन कैथोलिक अथवा रोमन कैथोलिक से विवाहित कोई सम्प्रभु सिंहासन पर नहीं बैठ सकता।

(ii) एक्ट ऑफ सेंटलमेन्ट, 1701-- इसके अनुसार सम्प्रभु का पद वशानुगत है। हैनोवर वंश (प्रथम महायुद्ध के बाद इस वंश का नाम विण्डसर वंश कर दिया गया) के प्राटर्स्टेंट धर्म का अनुयायी ही ब्रिटिश सिंहासन पर बैठ सकते है। महिलायें भी सिंहासन पद ग्रहण कर सकती है। सिंहासन पद ज्यष्ठता के आधार पर प्राप्त हाता है। यदि सिंहासन का कोई प्रत्यक्ष उत्तराधिकारी उपलब्ध न हो तो उत्तराधिकार के नियमों में परिवर्तन करने तथा नये राजवंश को चुन करन के लिए ससद को सविधि का निर्माण करना हाता है। ज्यष्ठ पुत्र भी वल्स के राजकुमार की उपाधि दी जाती है।

(iii) स्टेच्यूट ऑफ वेस्ट मिस्टर 1936—इसके अनुसार उत्तराधिकार

के नियमों में परिवर्तन स्वतंत्र उपनिवेशों के विधान मण्डलों की स्वीकृति पर हो सकता है। उदाहरणतः सम्राट एडवर्ड—VIII के पद-त्याग सम्बन्धी अधिनियम स्वतंत्र उपनिवेशों के विधान मण्डलों की सम्मति से ही बनाया गया था।

(iv) जन प्रतिनिधित्व अधिनियम, 1867—इसके अनुसार सम्प्रभु की मृत्यु का ससद के कार्यकाल पर कोई प्रभाव नहीं पड़ता अर्थात् ससद का कार्यकाल सम्प्रभु की मृत्यु से स्वतंत्र है।

(v) फ़ाउन की मृत्यु अधिनियम, 1901—इसके अनुसार सम्प्रभु की मृत्यु से फ़ाउन के अधीन वायव्य पदाधिकारियों पर कोई प्रभाव नहीं पड़ता अर्थात् सम्प्रभु की मृत्यु होने पर भी फ़ाउन के अधीन कार्य करने वाले पदाधिकारी अपने पदों पर बने रहते हैं।

(vi) रोज़ेटी एक्ट्स 1937, 1953—इसके अनुसार जहाँ सम्प्रभु नावालिग है अर्थात् जहाँ सम्प्रभु की आयु 18 वर्ष से कम है वहाँ उसके कार्य एक रोज़ेट द्वारा सम्पन्न किये जा सकते हैं। रोज़ेट वही व्यक्ति हो सकता है जिम्मा उत्तराधिकार में अगला नम्बर होता है और जिसकी आयु 21 वर्ष की होती है। यदि सम्प्रभु अस्वस्थ अथवा बिटन से अनुपरिथत होने के कारण अपने कार्यों को सम्पन्न करने में असमर्थ हो तो सम्प्रभु लटम पेटेन्ट (एक्स् प्रेजेंट) के माध्यम में परामशदाताओं को नियुक्त कर सकता है। ये परामशदाता सम्प्रभु की पत्नी अथवा पति अथवा उत्तराधिकारियों की श्रेणी में प्रथम चार व्यक्ति हो सकते हैं।

सिविल सूची वेतन एवं भत्तों—सम्प्रभु तथा शाही परिवार के अन्य सदस्यों को राष्ट्रीय काय से वेतन भत्तों और खर्चों के रूप में वार्षिक अनुदान प्राप्त होता है। यह अनुदान ससद द्वारा सविधि के माध्यम से सुनिश्चित किया जाता है। इस अनुदान का ही सिविल सूची कहा जाता है। सन् 1972 के सिविल सूची अधिनियम के अनुसार सम्राज्ञी एलिजाबेथ II को 9,80,000 पाउण्ड और ड्यूक आफ एडिनबर्ग का 60,000 पाउण्ड प्रति वर्ष प्राप्त होने है। यह राशि सचिव निधि पर भारित होती है।

फ़ाउन का अर्थ

फ़ाउन का शाब्दिक अर्थ है "वह टोपी जिसे सम्राट राजपद के चिह्न स्वरूप पहनता है।" सैवधानिक दृष्टि से यह वह सस्था है जिसमें सम्राट, मंत्रिमण्डल, ससद और लोक सबक सभी शामिल हैं। व्यावहारिक दृष्टि से यह शासन का प्रतीक है। यह सर्वोच्च वायपालिका शक्ति है। यह नीतियों की निर्मात्री, नियुक्तियों की सर्वेसर्दा और प्रशासन संचालिका भी प्रणेत्या है। यह एक स्थायी सस्था है परन्तु यह कोई वशानुगत सस्था नहीं। यह लोकतन्त्र का प्रतीक और जनमत के भक्तियों के हस्ताक्षरित हानी रहती है।

लेखकी ने क्राउन को जिन विविध अर्थों में व्यक्त किया है उनमें प्रमुख निम्न है —

1 मुनरो के अनुसार, “क्राउन एक कृत्रिम एवं कानूनी व्यक्ति है जो न कभी शरीर धारण करता है और न कभी मरता है।”

2 सिडनी लो के अनुसार, “क्राउन एक सुविधानुबूल कार्यानुकूल कल्पना है।”

3 मोरिस ग्रोस के अनुसार, “वैधानिक रूप से क्राउन सम्राट की प्रभु शक्तियों, अमाधारण अधिकारों एवं सामान्य अधिकारों का भण्डार है।”

4 फाइनर के अनुसार, “क्राउन राजनीतिक शक्तियों के प्रभावकारी केन्द्र (जनता, संसद, मंत्रिमण्डल) के ऊपर एक अलंकृत उपाधि है।”

5 गॉंग के अनुसार—“क्राउन शासन में सर्वोच्च कार्यपालिका और नीति निर्मात्री एजेन्सी है जो सम्प्रभु, मंत्रियों एवं संसद का हितकारी मिथरुण है।”

6 हाव और बेदर के अनुसार—“क्राउन निर्व्यक्तिक है। यह कानूनी सकल्पना है जो विशेषाधिकारों सहित कार्यपालिका अर्थात् मंत्रियों तथा उनके विभागा द्वारा प्रयुक्त की जाने वाली सभी शक्तियों का प्रतिनिधित्व करती है।”

सम्राट और क्राउन में भेद

ब्रिटिश संविधान को भली भाँति समझने के लिए सम्राट और क्राउन के भेद को समझना अति आवश्यक है क्योंकि इस भेद को समझ लेने पर ही ब्रिटिश संविधान के सैद्धांतिक और व्यावहारिक पहलुओं को समझा जा सकता है तथा यह सिद्ध किया जा सकता है कि ब्रिटिश संविधान सिद्धांत में राजतन्त्र, स्वरूप में सीमित राजतन्त्र और व्यवहार में प्रजातन्त्र है।”

सम्राट और क्राउन में भिन्नताओं को मुख्यतः निम्न शीर्षकों के अंतर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

1 व्यक्ति एवं सत्त्वा का भेद—सम्राट एक व्यक्ति है, क्राउन एक सत्त्वा है। ब्रिटेन में प्रचलित यह कहावत कि “सम्राट मर गया है सम्राट चिरजीवी है” (The King is dead, long live the King) सम्राट और क्राउन के भेद को स्पष्ट करती है। जहाँ पहले “सम्राट” शब्द से सम्राट के व्यक्ति रूप का बोध होता है वहाँ दूसरे “सम्राट” शब्द से सम्राट के मर्यादागत रूप का बोध होता है। व्यक्ति के रूप में सम्राट का जन्म होता है, उसका पालन-पोषण होता है, वह सिंहासन पर बैठता है तथा क्राउन पहनता है, उस सिंहासन से पदच्युत किया जा सकता है, वह स्वयं सिंहासन त्याग सकता है तथा उसकी मृत्यु हो सकती है परन्तु क्राउन सदैव जीवित रहता है, वह न जन्म लेता है न मरता है। इस तरह सम्राट नश्वर एवं अस्थायी है परन्तु क्राउन अविनाशी, शाश्वत एवं स्थायी है। जैसा कि मुनरो ने कहा है कि क्राउन एक कृत्रिम एवं कानूनी व्यक्ति है जो न कभी शरीर धारण

करता है और न कभी मरता है।" ब्लैकस्टोन के शब्दों में, 'हेनरी एडवर्ड ग्रयवा जार्ज मर सकते हैं परंतु क्राउन कभी नहीं मरता।' सम्राट की मृत्यु क्राउन के अधिकारी एवं कर्तव्यो, ससद एवं पदाधिकारियों के कार्यकाल में कोई परिवर्तन नहीं करती।

2 सामूहिकता एवं वैयक्तिकता का भेद—क्राउन एक सामूहिक सस्था है। इसमें सम्राट मंत्रिमण्डल, ससद एवं लोक-सेवक सभी शामिल हैं। दूसरी ओर, सम्राट एक व्यक्ति है, वह क्राउन का एक भाग, एक अंग है।

3 वास्तविक एवं औपचारिक शक्तियों का भेद—क्राउन अदृश्य परंतु शासन की वास्तविक शक्तियों का उपभोक्ता है। वह शासन का प्रतीक है। उसकी शक्तिया अत्यधिक एवं व्यापक हैं। उसमें व्यवस्थापिका, कायपालिका याम-पालिका तीनों की शक्तिया विद्यमान हैं। कानूनी तौर पर जो शक्तिया सम्राट के पास हैं उनका वास्तविक प्रयोग क्राउन करता है। क्राउन सम्प्रभुता का वास्तविक उपयोग करता है। जोसाकि सर मोरिस जमोस ने कहा है कि 'क्राउन बधानिक रूप में सम्राट की प्रभु शक्तियों, साधारण अधिकारों एवं सामान्य अधिकारों का भण्डार है।' ग्रॉग का मत है कि क्राउन राज्य की "सर्वोच्च कायपालिका शक्ति है।" सम्राट जार्ज II का मत था कि "मंत्रिमण्डल वास्तविक सम्राट है" चार्ल्स पैट्रिक का मत है कि क्राउन ब्रिटिश संविधान की ऐसी चूल है जिसके ऊपर सम्पूर्ण संविधान टिका हुआ है।" दूसरी ओर, सम्राट दृश्य परंतु मुकुटधारी ध्वजमात्र व्यक्ति है। वह सजावट एवं शानो शौकत का प्रतीक है। वह प्रतिष्ठित परंतु 'स्वर्णिम शूय' एवं "रबड की मोहर" है।

4 उत्तरदायित्व एवं अनुत्तरदायित्व का भेद—सम्राट क्राउन की शक्तियों का प्रयोग मंत्रिमण्डल के परामर्श पर करता है। अतः मंत्रिमण्डल उन शक्तियों के प्रयोग के लिए उत्तरदायी है। यही कारण है कि सम्राट के प्रत्येक कार्य पर किसी न किसी मंत्री के प्रति हस्ताक्षर होना है। दूसरी ओर सम्राट क्राउन की शक्तियों का प्रयोग निजी तौर पर नहीं करता अतः सम्राट उनके प्रयोग के लिए व्यक्तिगत रूप से उत्तरदायी नहीं। इंग्लैण्ड में यह कहावत प्रचलित है कि "सम्राट कोई गलती नहीं करता" (The King can do no wrong) और क्योंकि वह कोई गलती नहीं करता अतः वह किसी को कोई गलत कार्य करने के लिए कह नहीं सकता। चार्ल्स II के एक दरबारी ने सम्राट की स्थिति को इन शब्दों में व्यक्त किया था, 'यहां सोते हैं सम्राट हमारे, जिनका बातों पर कोई विश्वास नहीं करता, जो न कोई मूखतापूर्ण बात करते हैं, न कोई बुद्धिमानी की बात करते हैं।'

5 लोकतंत्र एवं राजतंत्र का भेद—क्राउन लोकतंत्र का प्रतीक है। वह जन इच्छा का प्रतीक है। वह जन इच्छा को अभिव्यक्त करता है, वह जन इच्छा से प्रभावित एवं परिवर्तित होता है। यदि जनमत का एक भौका किसी राजनीतिक दल का सत्ताहक कर सकता है तो जनमत का दूसरा भौका उस पदव्युत्तर कर सकता है। दूसरी ओर सम्राट राजतंत्र का प्रतीक है। उसका पद वंशानुगत

है। सन् 1701 का मैटलमेण्ट एक्ट उसके पद एवं उत्तराधिकार के नियमों को सुनिश्चित करता है।

क्राउन की शक्तियाँ

क्राउन की शक्तियाँ अत्यधिक व्यापक एवं विस्तृत हैं। जैसा कि मेरियट ने कहा है कि "यदि साम्राज्य की शक्तियाँ कम हुई हैं तो क्राउन की शक्ति बड़ी है" और लाय-कन्व्याणकारी, समाजसेवी राज्य की कल्पना के साथ उसकी शक्तियों के विस्तार का कोई अंत नहीं रहा।

क्राउन की शक्तियों को मुख्यतः निम्न शीषणों के अन्तर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है —

1. **कार्यपालिका शक्ति**—ब्रिटेन में सारी कार्यपालिका शक्ति क्राउन में निहित है। उसी के नाम पर सारी कार्यपालिका शक्ति का प्रयोग किया जाता है। जिस प्रकार अमरीका में राष्ट्रपति शासन के प्रत्येक कार्य को कार्यान्वित करता है तथा उनका निरीक्षण एवं पर्यवेक्षण करता है उसी प्रकार ब्रिटेन में क्राउन शासन की समस्त शक्तियों का संचालन करता है। वह सभी कानूनों को लागू करता है तथा उनको पालना कराना है। वह देश के दैनिक प्रशासन के लिए आवश्यक कदम उठाता है क्योंकि ब्रिटेन में एकात्मक सरकार है अतः वह स्थानीय सरकारों के कार्य को देखभाल भी करता है।

क्राउन के पास सारक्षण की व्यापक शक्तियाँ हैं—वह असैनिक तथा सैनिक पदों, चर्च के उच्च पदों तथा 'यायाधीशों की नियुक्ति' करता है। न्यायाधीशों को छोड़कर वह सभी पदाधिकारियों की पदच्युत कर सकता है। वह प्रधान-मन्त्री तथा अन्य मंत्रियों, राज्य के न्यायी सचिव, उप सचिव, नागरिक सेवाओं के अन्य पदाधिकारियों, सभी विशेष, मन्त्रालयों के कौन्सिलर, श्रीजी राई लाइ 'यायाधीशों हाई कोर्ट के तीनों खण्डों के प्रधानों प्रीवी काउंसिल की न्यायिक समिति के सदस्यों, बी बी सी के गवर्नर सिविल सेवा आयोगों, शाही आयोगों के सदस्यों आदि की नियुक्ति करता है।

क्राउन राष्ट्रीय सैनिक सेवाओं का सर्वोच्च कमाण्डर है। वह सैनिकों के अधि-कृत पदाधिकारियों की नियुक्ति करता है।

क्राउन राष्ट्रीय कोष पर नियंत्रण रखता है। वह उसका संचालन करता है। वह भूदान में बजट का प्रस्तुत करता है तथा पारित होने के बाद उसे काय रूप में लाता है अर्थात् धन का स्वीकृत भंडों पर व्यय करता है तथा करा को वसूल करता है।

क्राउन के नाम पर समस्त विदेशी कार्यों, नीतियों एवं सम्बंधों का संचालन होता है। वह राजदूतों, अन्य कूटनीतिक प्रतिनिधियों एवं औपनिवेशिक पदाधिकारियों को नियुक्त करता है। वह दूसरे देशों के राजदूतों तथा अन्य कूटनीतिक

प्रतिनिधियों के प्रमाण पत्रों को स्वीकार करता है तथा उनका स्वागत करता है। अंतर्राष्ट्रीय सम्मेलनों में वह अपने प्रतिनिधि भेजता है।

क्राउन युद्ध, शांति और तटस्थता की घोषणा करता है। क्राउन सदन की अनुमति के बिना युद्ध की घोषणा भी कर सकता है परंतु युद्ध का मंचालन तभी सम्भव है जब सदन उसके लिए आवश्यक धन राशि स्वीकृत कर दे। अतः सदन की अनुमति के बिना युद्ध की घोषणा निरर्थक है। क्राउन दूसरे देशों के साथ संधियों की घोषणा करता है यद्यपि कुछ संधियों को वह सदन की स्वीकृति के लिए सदन में प्रस्तुत करता है।

क्राउन की राष्ट्रमण्डलीय एवं औपनिवेशिक शक्तियों में हाम हुआ है इसका मूल कारण यह है कि राष्ट्रमण्डल के देश अब स्वतंत्र राज्य हो गये हैं फिर भी वह राष्ट्रमण्डल का औपचारिक प्रधान तो है ही।

क्राउन की उपयुक्त शक्तियाँ निश्चित एवं व्यापक हैं परंतु क्राउन एक संवैधानिक मुद्रा कायपालिका है। वास्तविक कायपालिका मंत्रिमण्डल है जो प्रधानमंत्री के नेतृत्व में कार्य करती है। अतः क्राउन की सभी कायपालिका शक्तियों का वास्तविक प्रयोग प्रधानमंत्री करता है। गवर्नर जनरल की नियुक्ति को छोड़कर शेष सभी नियुक्तियाँ प्रधानमंत्री के परामर्श पर क्राउन द्वारा की जाती हैं। गवर्नर जनरल की नियुक्ति सम्बन्धित देश के प्रधानमंत्री के परामर्श पर क्राउन द्वारा की जाती है। प्रधानमंत्री नियुक्तियाँ करने समय लाड का सलर अथवा क्वार्टरबरो के आकविशप, जैसी भी स्थिति हो, से परामर्श ले सकता है।

2 विधायी शक्तियाँ—विधायी शक्तियाँ सम्राट सहित सदन (King in Parliament) में निहित हैं। सदन द्वारा पारित विधेयक तभी सविधि पुस्तक में लिपिबद्ध किये जा सकते हैं जब साम्राज्ञी उन पर हस्ताक्षर कर उन्हें स्वीकृत कर लेती है। निम्नलिखित साम्राज्ञी के पाम निषेधाधिकार हैं परंतु साम्राज्ञी ऐन के बाल (अर्थात् 1707 के बाद) किसी अथवा सम्राट अथवा साम्राज्ञी ने इसका प्रयोग नहीं किया। निषेधाधिकार सम्बन्धी शक्ति अब प्रायः शून्य है वर्तमान समय में साम्राज्ञी विधेयकों पर अपनी स्वीकृति भी नहीं देती अपितु पाँच आयुक्तों, जिनकी नियुक्ति क्राउन राजकीय मान्डल मैन्युअल (Sign Manual) के अनुसार करता है, अपनी स्वीकृति देते हैं।

क्राउन सदन का अधिवेशन बुलाना है, उसका उद्घाटन करता है तथा सिद्धान्त भाषण देता है। यह गिहामन भाषण मंत्रिमण्डल द्वारा तैयार किया जाता है। क्राउन ही सदन का विमर्जन करता है तथा उसका विघटन करता है। क्राउन ही मपरिषद् आदेशों की घोषणा करता है। उसके प्रशासन की प्रतिष्ठा में अथवा वृद्धि हुई है। परन्तु क्राउन इन शक्तियों का प्रयोग प्रधानमंत्री ने परामर्श पर ही करता है। विद्यमान 100 वर्षों में क्राउन ने प्रधानमंत्री के विघटन के विरुद्ध परामर्श का न तो प्रयोग किया है, न परामर्श के विरुद्ध सदन का

विघटन किया है और न किसी सरकार को, साम्राज्यी विक्टोरिया के सिंहासन पर बैठने के समय से, पदच्युत किया है।

क्राउन पीयरो की रचना करता है। वह "वशानुगत" एवं "जीवन पय-त" दोनों प्रकार के पीयरो को नियुक्त करता है। परन्तु क्राउन इस अधिकार का प्रयोग भी प्रधानमन्त्री के परामर्श पर करता है।

3 न्यायिक शक्तियाँ—क्राउन न्याय का स्रोत है। न्यायालय साम्राज्यी के न्यायालय है। समस्त न्याय साम्राज्यी के नाम पर होता है। परन्तु आज यह केवल औपचारिकता है। आज न्यायालय स्वतन्त्र है। निस्सन्देह न्यायाधीशों की नियुक्ति क्राउन द्वारा होती है परन्तु क्राउन उन्हें पदच्युत नहीं कर सकता। वायवाली के दौरान न्यायाधीशों के वेतनों एवं सेवा की शर्तों में परिवर्तन नहीं किया जा सकता। निस्सन्देह क्राउन को फौजदारी मामलों में क्षमादान का अधिकार है परन्तु वह इस अधिकार का प्रयोग गृह मन्त्री के परामर्श पर करता है।

4 धार्मिक शक्तियाँ—क्राउन "धर्म का रक्षक" और इंग्लैण्ड के स्थापित चर्च (ऐंग्लिकन चर्च और स्कॉटलैण्ड के प्रेसबिटेरियन चर्च) का प्रधान है। वह कॅंटरबरी और याक के आर्क बिशपों तथा अन्य बिशपों सकायाध्यक्षों तथा कॅंनन को नियुक्त करता है। उसकी अनुमति से ही चर्च ऑफ इंग्लैण्ड की राष्ट्रीय सभा का आयोजन किया जाता है। उसके द्वारा पारित नियमों को क्राउन, ससद के नियमों की भाँति स्वीकार करता है। धार्मिक न्यायालय से अपीलें प्रोवी काउंसिल की न्यायिक समिति के पास भेजी जाती हैं। क्राउन का यह दायित्व भी है कि वह रोमन कैथोलिक से विवाह न करे।

सम्प्रभु के निजी विशेषाधिकार

साम्राज्यी की समस्त शक्तियाँ निर्वाचित मंत्रियों को हस्तांतरित कर दी गयी हैं। मन्त्री ही उन शक्तियों का प्रयोग करते हैं और वही उनके प्रयोग के लिये उत्तरदायी हैं। फिर भी साम्राज्यी के कुछ निजी विशेषाधिकार हैं जिनका प्रयोग वह अपने विवेक के अनुसार करती हैं। इनमें से कुछ विशेषाधिकार गौरव हैं जैसा कि सम्मानों को प्रदान करना। दि ग्राडर ऑफ गार्टर (The Order of Garter), दि ग्राडर ऑफ मेरिट (The Order of Merit) एवं दि रॉयल विक्टोरियन ऑर्डर (The Royal Victorian Order) जैसे सम्मानों को साम्राज्यी स्वयं प्रदान करती हैं। सम्राट् जॉर्ज VI ने इन विशेषाधिकारों की अत्यधिक रक्षा की थी। साम्राज्यी के कुछ विशेषाधिकार इनसे भी गौरव हैं जैसा कि साम्राज्यी के निजी सचिव की नियुक्ति। परन्तु इन गौरव विशेषाधिकारों के अतिरिक्त साम्राज्यी के कुछ विशेषाधिकार ऐम हैं जो अत्यधिक महत्वपूर्ण हैं। इन महत्वपूर्ण विशेषाधिकारों में प्रमुख हैं प्रधानमन्त्री को नियुक्ति, मंत्रियों की नियुक्ति, सरकार का पदच्युत करना, ससद का विघटन करना पीयरो की रचना करना, विधेदकों पर निषधा

प्रतिनिधियों के प्रमाण पत्रों को स्वीकार करता है तथा उनका स्वागत करता है। अंतर्राष्ट्रीय सम्मेलनों में वह अपने प्रतिनिधि भेजता है।

क्राउन युद्ध, शांति और तटस्थता की घोषणा करता है। क्राउन मसद की अनुमति के बिना युद्ध की घोषणा भी कर सकता है परन्तु युद्ध का संचालन तभी सम्भव है जब मसद उसके लिए आवश्यक धन राशि स्वीकृत कर दे। अतः मसद की अनुमति के बिना युद्ध की घोषणा निरर्थक है। क्राउन दूसरे देशों के साथ संधियों की घोषणा करता है यद्यपि कुछ संधियों को वह मसद की स्वीकृति के लिए मसद में प्रस्तुत करता है।

क्राउन की राष्ट्रमण्डलीय एवं औपनिवेशिक शक्तियों में हलम हुआ है। इसका मूल कारण यह है कि राष्ट्रमण्डल के देश अब स्वतन्त्र राज्य हो गये हैं फिर भी वह राष्ट्रमण्डल का औपचारिक प्रधान तो है ही।

क्राउन की उपयुक्त शक्तियाँ विस्तृत एवं व्यापक हैं परन्तु क्राउन एक सैन्यशासक मगर कायपालिका है। वास्तविक कायपालिका मंत्रिमण्डल है जो प्रधानमंत्री के नेतृत्व में कार्य करती है। अतः क्राउन की सभी कायपालिका शक्तियों का वास्तविक प्रयोग प्रधानमंत्री करता है। गवर्नर जनरल की नियुक्ति को छोड़कर शेष सभी नियुक्तियाँ प्रधानमंत्री के परामर्श पर क्राउन द्वारा की जाती हैं। गवर्नर जनरल की नियुक्ति सम्बन्धित देश के प्रधानमंत्री के परामर्श पर क्राउन द्वारा की जाती है। प्रधानमंत्री नियुक्तियाँ करने समय लाउ चांसलर अथवा चैंटर्बरी के आकविशप, जहाँ भी स्थिति हो, से परामर्श ले सकता है।

2 विधायी शक्तियाँ—विधायी शक्तियाँ सम्राट सहित मसद (King and Parliament) में निहित हैं। मसद द्वारा पारित विधेयक तभी सविधि पुस्तक में लिपिबद्ध किया जा सकता है जब साम्राज्ञी उन पर हस्ताक्षर कर उन्हें स्वीकृत कर लेती है। निस्सन्देह साम्राज्ञी के पास निषेधाधिकार है परन्तु साम्राज्ञी ऐन के बाद (अर्थात् 1707 के बाद) किसी अथवा सम्राट अथवा साम्राज्ञी ने इसका प्रयोग नहीं किया। निषेधाधिकार सम्बन्धी शक्ति अब प्रायः शून्य है वर्तमान समय में साम्राज्ञी विधेयकों पर अपनी स्वीकृति भाँ नहीं देती अपितु पाँच आयुक्त, जिनकी नियुक्ति क्राउन राजकीय साइन मैनुअल (Sign Manual) के अनुसार करता है, अपनी स्वीकृति देते हैं।

क्राउन मसद का अविधेयक बुलाता है, उसका उद्घाटन करता है तथा सिंहासन भाषण देता है। यह सिंहासन भाषण मंत्रिमण्डल द्वारा तैयार किया जाता है। क्राउन ही मसद का विघटन करता है तथा उसका विघटन करता है। क्राउन ही सपरिषद् आदेशों की घोषणा करता है। उसे प्रस्तावों की शक्तियों में अत्यधिक वृद्धि हुई है। परन्तु क्राउन इन शक्तियों का प्रयोग प्रधानमंत्री के परामर्श पर ही करता है। सिद्ध है 100 वर्षों में क्राउन ने प्रस्तावों के विघटन की शक्ति परामर्श के बिना प्रयोग की है न परामर्श के विरुद्ध तय्यार

विघटन किया है और न किसी सरकार को, साम्राज्यी विक्टोरिया के सिंहासन पर बैठने के समय से, पदच्युत किया है।

नाउन पीयरो की रचना करता है। वह "वशानुगत" एवं "जीवन पयत" दोनों प्रकार के पीयरा को नियुक्त करता है। परन्तु नाउन इस अधिकार का प्रयोग भी प्रधानमन्त्री के परामर्श पर करता है।

3 न्यायिक शक्तियाँ—नाउन न्याय का स्रोत है। न्यायालय साम्राज्यी के न्यायालय है। समस्त न्याय साम्राज्यी के नाम पर होता है। परन्तु आज यह केवल औपचारिकता है। आज न्यायालय स्वतन्त्र है। निस्सन्देह न्यायाधीशों की नियुक्ति क्राउन द्वारा होती है परन्तु क्राउन उन्हें पदच्युत नहीं कर सकता। कायबाल के दौरान न्यायाधीशों के वेतनो एवं सेवा की शर्तों में परिवर्तन नहीं किया जा सकता।

निस्सन्देह क्राउन को फौजदारी मामला में क्षमादान का अधिकार है परन्तु वह इस अधिकार का प्रयोग गृह मन्त्री के परामर्श पर करता है।

4 धार्मिक शक्तियाँ—क्राउन "धर्म का रक्षक" और इंग्लैण्ड के स्थापित चर्च (एंग्लिकन चर्च और स्कॉटलैण्ड के प्रेसबिटेरियन चर्च) का प्रधान है। वह कॅंटरबरी और याक के आर्क बिशपों तथा अन्य बिशपों, मकायाध्यक्षों तथा कॅंनन को नियुक्त करता है। उसकी अनुमति से ही चर्च ऑफ इंग्लैण्ड की राष्ट्रीय सभा का आयोजन किया जाता है। उसके द्वारा पारित नियमों को क्राउन, ससद के नियमों को भाति स्वीकार करता है। धार्मिक न्यायालय से अपीलें प्रीवी काउन्सिल की न्यायिक समिति के पास भेजी जाती हैं। क्राउन का यह दायित्व भी है कि वह रोमन कैथोलिक से विवाह न करे।

सम्प्रभु के निजी विशेषाधिकार

साम्राज्यी की समस्त शक्तियाँ निर्वाचित मंत्रियों को हस्तान्तरित कर दी गयी हैं। मन्त्री ही उन शक्तियों का प्रयोग करते हैं और वे ही उनके प्रयोग के लिये उत्तरदायी हैं। फिर भी साम्राज्यी के कुछ निजी विशेषाधिकार हैं जिनका प्रयोग वह अपने विवेक के अनुसार करती है। इनमें से कुछ विशेषाधिकार गौरव हैं जैसा कि सम्मानों को प्रदान करना। दि आर्डर ऑफ गार्टर (The Order of Garter), दि आर्डर ऑफ मेरिट (The Order of Merit) एवं दि रॉयल विक्टोरियन आर्डर (The Royal Victorian Order) जैसे सम्मानों का साम्राज्यी स्वयं प्रदान करती है। सम्राट जाज VI ने इन विशेषाधिकारों की अत्यधिक रक्षा की थी। साम्राज्यी के कुछ विशेषाधिकार इनसे भी गौरव हैं जैसा कि साम्राज्यी के निजी सचिव की नियुक्ति। परन्तु इन गौरव विशेषाधिकारों के अतिरिक्त साम्राज्यी के कुछ विशेषाधिकार ऐसे हैं जो अत्यधिक महत्त्वपूर्ण हैं। इन महत्त्वपूर्ण विशेषाधिकारों में प्रमुत्त है प्रधानमन्त्री को नियुक्ति, मंत्रियों की नियुक्ति, सरकार को पदच्युत करना, ससद का विघटन करना पीयरा की रचना करना, विधेयकों पर विषय

धिकार का प्रयोग करना, क्षमादान एवं संरक्षण, आदि। साम्राज्यी के इन विशेषाधिकारों ने ही कभी-कभी सर्वैधानिक समस्याओं को जन्म दिया है। साम्राज्यी के मुख्य विशेषाधिकार निम्न प्रकार से हैं—

1 प्रधानमंत्री की नियुक्ति—यह साम्राज्यी का अद्वितीय विशेषाधिकार है। सामान्यतः यह विशेषाधिकार स्वचालित क्रिया एवं परम्पराओं द्वारा मर्यादित है। यदि किसी राजनीतिक दल को कॉमन सभा में स्पष्ट बहुमत प्राप्त है और उसका स्वीकृत नेता है तो साम्राज्यी के लिए आवश्यक है कि वह उसे प्रधानमंत्री पद पर नियुक्त करे। दूसरे यदि सरकार कॉमन सभा में पराजित हो जाती है और प्रधानमंत्री त्यागपत्र दे देता है तो साम्राज्यी के लिए विपक्ष के स्वीकृत नेता को सरकार निर्माण के लिए नियुक्त करना आवश्यक है।

वृद्ध परिस्थितियों में साम्राज्यी इस विशेषाधिकार का प्रयोग अपने विवेक एवं प्रभाव से करती है। ये परिस्थितियाँ मुख्यतः निम्न हैं—

(i) जब किसी राजनीतिक दल को कॉमन सभा में स्पष्ट बहुमत प्राप्त न हो।

(ii) जब कॉमन सभा में बहुमत प्राप्त दल का नेता अथवा सत्ताह्वित प्रधानमंत्री अस्वास्थ्य अथवा अन्य किसी कारण से त्यागपत्र दे दे अथवा उसकी मृत्यु हो जाये और बहुमत दल किसी स्वीकृत नेता को प्रस्तुत करने में असमर्थ हो अथवा उस पद के लिए दो या दो से अधिक दावेदार हों। ऐसी स्थिति में साम्राज्यी पदमुक्त (Outgoing) प्रधानमंत्री से उसके उत्तराधिकारी के सम्बन्ध में परामर्श ले भी सकती है और परामर्श लेने से इंकार भी कर सकती है। उदाहरणतः जब 1957 में सर एन्थनी ईडन ने अस्वास्थ्य के कारण त्यागपत्र दे दिया तो साम्राज्यी एलिजाबेथ II ने अपनी जाँच-पड़ताल के आार पर हेल्ड मैक्सिमिलन को प्रधानमंत्री पद पर नियुक्त किया। यद्यपि ईडन की अनुपस्थिति में आर ए बटलर मैक्सिमिलन की बैठकी की अध्यक्षता कर रहे थे। दूसरी ओर सन 1963 में साम्राज्यी ने हेल्ड मैक्सिमिलन के परामर्श पर ही लॉर्ड होम को प्रधानमंत्री पद पर नियुक्त किया था।

(iii) जब राष्ट्रीय अथवा आर्थिक संकट का सामना करने के उपाय के सम्बन्ध में सरकार विभाजित हो जाय और वह त्यागपत्र दे दे तथा विपक्ष का नेता सरकार बनाने की स्थिति में न हो और संयुक्त राष्ट्रीय सरकार के निर्माण की आवश्यकता हो। उदाहरणतः 1931 के आर्थिक संकट के समय सम्राट जॉर्ज V ने तीन राजनीतिक दलों के नेताओं के परामर्श पर मैक्सिमिलन का संयुक्त राष्ट्रीय सरकार का नेतृत्व करने के लिए स्वीकृति कर दिया था यद्यपि कॉमन सभा में बहुमत प्राप्त दल ने आर ए बटलर को बनाना पता चुन लिया था। सम्राट की इस भूमिका पर कुछ लोग 'राजमहान की शक्ति' का उदाहरण देते हैं।

उपरोक्त परिस्थितियों में भी साम्राज्यी की भूमिका निरपेक्ष अथवा अनपेक्षित

नहीं। उसका प्रमुख कार्य एक सुदृढ सरकार को सुनिश्चित करना है। अतः वह केवल उस व्यक्ति को ही प्रधानमंत्री पद पर नियुक्त कर सकती है जो कॉमन सभा में बहुमत को अपने माथ ले जाने की स्थिति में हो। गन्वथा ससद के प्रथम अधिवेशन में ही उसकी सरकार का पतन हो जायगा और इससे साम्राज्य की प्रतिष्ठा और निष्पक्षता को धक्का लगने की सम्भावना होगी।

सन् 1957 और 1965 के मध्य की राजनीतिक घटनाओं ने प्रक्रिया सम्बन्धी एक नियम को जन्म दिया है जिसे दलीय उत्तरदायित्व का नियम (Rule of Party responsibility) कहते हैं। इस नियम के अनुसार नेता को प्रस्तुत करना दल का उत्तरदायित्व है साम्राज्य का नहीं। दूसरे शब्दों में साम्राज्य उपयुक्त परिस्थितियों में भी अपने विवेक का प्रयोग नहीं कर सकती। साम्राज्यी प्रधानमंत्री की नियुक्ति में अपनी यथाथ पसन्द को व्यवहार में नहीं ला सकती। प्रधानमंत्री की नियुक्ति के लिए साम्राज्यी को तब तक इतजार करना पड़ता है जब तक दल नेता का चयन न कर ले। अब यही व्यावहारिक प्रक्रिया सम्बन्धी नियम है।

2 मंत्रियों की नियुक्ति—कोई समय था जब मंत्रियों का चयन सम्प्रभु स्वयं करता था और वे उसके प्रति उत्तरदायी होते थे। परन्तु ससद में दलों के विकास के कारण सम्प्रभु का प्रभाव शिथिल पड़ गया है। सरकार निर्माण का उत्तरदायित्व प्रधानमन्त्री का है। फिर भी इस परम्परा को बनाये रखा गया है कि प्रस्तावित मंत्रियों की नियुक्ति की सूची को सम्प्रभु के पास भेजा जाता है और उससे विचार-विमर्श किया जाता है। अनेक बार सम्प्रभु प्रस्तावित नामों का अस्वीकार कर देता है अथवा वैकल्पिक नामों का सुझाव दे देता है। उदाहरणतः मन् 1945 में जब प्रधानमन्त्री एटली ने सम्राट जार्ज VI को सूचित किया कि वे डा. ह्यूग डेट्टन को अपना विदेश सचिव नियुक्त कर रहे हैं तो सम्राट ने सुझाव दिया कि उसके स्थान पर अर्नेस्ट बेविन एक अच्छा विकल्प रहेंगे। अतः म एटली ने अपने साक्षियों एवं मुख्य सचिव से परामर्श करके बेविन को ही विदेश सचिव के पद पर नियुक्त किया। परन्तु यदि प्रधानमंत्री प्रस्तावित नामों पर दृढ़ रहे अथवा प्रस्तावित नामों को सुदृढ राजनीतिक समर्थन प्राप्त हो तो सम्प्रभु उन्हें न अस्वीकार कर सकता है और न उनके स्थान पर वैकल्पिक नामों का सुझाव दे सकता है। वर्तमान समय में मंत्रियों की नियुक्ति में प्रधानमंत्री का निर्णय अन्तिम है।

3 सरकार की पदच्युति—सरकार की पदच्युति का अर्थ है प्रधानमंत्री एवं मन्त्रिमण्डल की पदच्युति। जब तक किसी सरकार को कॉमन सभा में बहुमत का समर्थन प्राप्त है कोई सम्प्रभु अपने विशेषाधिकार का प्रयोग करके उसे पदच्युत नहीं कर सकता। यदि कोई सम्प्रभु ऐसा करता है तो वह राजतंत्र के अस्तित्व का खतरा भोज लेकर ही ऐसा कर सकता है क्योंकि यदि भी बहुमत प्राप्त उग्रवादी प्रधानमंत्री "राजतन्त्र के पूरण उन्मूलन" को ही चुनाव का मुख्य मुद्दा बना सकता

है। यही कारण है कि 1783 के बाद किसी मंत्रिमंडल का पदच्युत नहीं किया।

सम्प्रभु "लोक हित" अथवा 'सरकार की नीतियों निम्नलिखित मन्त्रों की इच्छा की गयी अभिव्यक्ति नहीं करती" अथवा "सरकार अमरगणित तब तक कायम कर रही है" आदि वक्तव्यों के आधार पर सरकार को पदच्युत नहीं कर सकता। प्रथम, सम्प्रभु के लिए ऐसा करना राजनीति में हस्तक्षेप करना होगा जो उनकी प्रतिष्ठा एवं निष्पक्षता को हानि पहुँचा सकता है। दूसरे, सम्प्रभु की सुनना में प्रधानमंत्री की नीति का विचार करना की अच्छी स्थिति में होता है क्योंकि उस ही अंततः लोक हित की अभिव्यक्ति प्रदान करती होती है। तीसरे, सम्प्रभु नीतियों की अमरगणितता की परवाह करने के लिए उचित व्यक्ति नहीं। निम्नलिखित जैनिंग और वीथ जैसे कुछ लोग सम्प्रभु को सरकार को पदच्युत करने के विरोधाभास का समर्थन करते हैं परन्तु उनकी मान्यता है कि उक्त प्रयोग 'सम्प्रभु परिस्थितियों में बुद्धिमानी के साथ किया जाना चाहिए। जैनिंग जैनिंग ने कहा है कि "जब तक समय के उचित अंतराल में निर्वाचक मण्डल का प्रतिद्वन्द्वी दल में चयन करने का उचित अवसर दिया जाता है अधिधान सामान्य तरीके से कायम करना है। सामान्य सरकार की उस नीति को अस्वीकार करना में व्यासगत हो सकती है जो, एक दल के हित में, सदन के जीवन का अनावश्यक अथवा अनिश्चित काल तक बढ़ा कर, जेरीमैण्डरिंग (Gerrymandering) द्वारा निर्वाचन क्षेत्रों में परिवर्तन करके और निर्वाचन व्यवस्था में मूलभूत परिवर्तन करके अधिधान के प्रजातांत्रिक स्वरूप को नष्ट करती है। इन परिस्थितियों में भी सम्प्रभु को बड़ी सावधानी से इस तरह काय करना चाहिए कि उसके काय को निर्वाचक मण्डल का समर्थन प्राप्त हो जाये।"

4 सदन का विघटन—सम्प्रभु को सदन के विघटन का विरोधाभास है। परन्तु वह प्रधानमंत्री के परामर्श पर ही इस अधिकार का प्रयोग करता है। वस्तुतः पिछले 100 वर्षों से किसी सम्प्रभु ने प्रधानमंत्री के सदन के विघटन सम्बन्धी परामर्श को अस्वीकार नहीं किया और न ही परामर्श के विरुद्ध सदन का विघटन किया है।

एम्ब्रिज चर्चिल तथा लाड साइमन जैसे कुछ लोगों की धारणा है कि सम्प्रभु कुछ परिस्थितियों में, उदाहरणतः लोक हित में, विघटन के परामर्श को अस्वीकार कर सकता है। परन्तु ऐसा करके सम्प्रभु न तो अपने-आपको राजनीति से पृथक् रख सकता है, न अपनी तटस्थ शक्ति को बनाये रख सकता है और न उत्तरदायित्व से उ मुक्ति प्राप्त कर सकता है। जैसा कि जै एच मार्गन ने कहा है कि 'विघटन का अधिकार सरकारी (मन्त्रिमण्डलात्मक) अधिकार है। यह अपने अस्तित्व के लिए इस सामान्य स्वीकृति का ऋणी है कि उसका प्रयोग सम्प्रभु का

उत्तरदायित्व से उम्बुकि प्रदान करता है।" स्पष्ट है कि बठिठाइयो में बचने के लिए सम्प्रभु के पास एक ही विकल्प है कि समद के विघटन से सम्बन्ध में वह प्रधानमंत्री से परामर्श को स्वीकार कर ले। सम्प्रभु को अधिक से अधिक अपने आपकी "चेतावनी" से संवैधानिक अधिकार तक सीमित रखा चाहिए। मार्शल और मूडी ने ठीक लिया है कि "द्विदलीय व्यवस्था में ऐसा कोई मुद्दा नहीं जिसमें विघटन के परामर्श की अस्वीकृति को उचित ठहराया जा सके।" एलन लैसल्ले (Alan Lascelles) का मत है कि जब तक तीन शर्तें पूरी नहीं हो जाती सम्प्रभु विघटन के परामर्श को अस्वीकार नहीं कर सकता। ये शर्तें हैं—(i) वर्तमान समद अभी भी सक्रिय, व्यवहार्य एवं अपना काय करने में समर्थ है (ii) सामान्य चुनाव राष्ट्रीय अथर्व्यवस्था के लिए हानिकारक होगा, (iii) सम्प्रभु अन्य किसी प्रधानमंत्री को ढूँढ सकता है जो कॉमन सभा में कार्यकारी बहुमत (Working Majority) के आधार पर उचित समय तक सरकार का संचालन कर सके।"

केवल एक स्थिति में सम्प्रभु विघटन के परामर्श को अस्वीकार कर सकता है। यह स्थिति तब पैदा होती है जब कोई प्रधानमंत्री सामान्य चुनाव में पराजित होने के बाद पुनः तत्काल विघटन का परामर्श देता है। ऐसी स्थिति में इस बात की कल्पना की जा सकती है कि नये चुनाव के बिना वैकल्पिक सरकार का निर्माण किया जा सकता है। उत्तरदायित्व का सिद्धान्त केवल इस बात को ही सुनिश्चित नहीं करता कि "सम्प्रभु राजनीतिक उलभन" में न पड़े बल्कि इस बात को भी सुनिश्चित करता है कि शासन सत्ता का प्रयोग वे लोग करें जिनके पास शासन करने का अधिकार है। जिस प्रधानमंत्री को निर्वाचक मण्डल ने अस्वीकार कर दिया है उसके विघटन के परामर्श को अस्वीकार करना निर्वाचक मण्डल के निर्णय को पुष्ट करना है उसकी सत्ता का समर्थन करना है और संवैधानिक व्यवस्था को नष्ट हान से बचाना है। फिर भी यदि निर्वाचन के परिणाम स्पष्ट न हों और भ्रांति पैदा करने वाले हो तथा वैकल्पिक सरकार के निर्माण की सम्भावना न हो तो सम्प्रभु पराजित प्रधानमंत्री के विघटन के परामर्श को भी स्वीकार कर सकता है और निर्वाचक मण्डल को स्पष्ट निर्णय करने का एक और अवसर दे सकता है।

5 निषेधाधिकार—निस्सन्देह सम्प्रभु के पास विधेयको पर निषेधाधिकार प्रयोग करने का अधिकार है। साम्राज्ञी ऐन (Queen Anne) ने 1707 में स्कॉट मिलिशिया विधेयक पर इसका अंतिम बार प्रयोग किया था। उसके बाद निषेधाधिकार का प्रयोग नहीं किया गया। यद्यपि जाज III और जाज IV कथोलिक उद्धार विधेयक में देरी करने में सफल हो गये परंतु आज कोई सम्प्रभु इस प्रकार का काय करने अर्थात् अपनी निषेधाधिकार शक्ति में प्राण डालने का नाहस नहीं कर सकता। अतः सम्प्रभु की निषेधाधिकार शक्ति प्रायः मृत हो गयी है। यदि

सम्प्रभु किसी विषयक को अग्राधिकारिक समझता है तो उसके पास एक ही विचार है कि वह सरकार को पदच्युत कर दे।

6 पीयरों की रचना—सम्प्रभु के पास पीयरों की रचना करने का विशेषाधिकार है। वह "वशागत" एवं "जीवन पर्यन्त" दोनों प्रकार के पीयरों को नियुक्त करता है। परन्तु सम्प्रभु इस विशेषाधिकार का प्रयोग भी प्रधान मंत्री के परामर्श पर करता है।

सम्प्रभु नये पीयरों की रचना करने से पूर्व प्रधानमंत्री को यह सुझाव दे सकता है कि वह अपनी नीति के सम्बन्ध में निर्वाचन मण्डल की राय जान लें। मन् 1910 में जाज V ने प्रधानमंत्री एस्किवथ का यही सुझाव दिया था। सम्प्रभु के इस प्रकार के सुझाव में पीयरों की रचना करने के प्रधानमंत्री के परामर्श का सशत स्वीकार करने की गन्ध आती है परन्तु इस प्रकार का सुझाव लोकतांत्रिक क्रिया को ही सुदृढ करता है।

7 क्षमादान—सम्प्रभु के पास क्षमादान का विशेषाधिकार है परन्तु वह इस अधिकार का प्रयोग गृह मंत्री के परामर्श पर करता है। निम्नलिखित सम्प्रभु अपने विचारों को व्यक्त कर सकता है। उदाहरणतः जाज VI ने मृत्युदण्ड के सम्बन्ध में हर्बर्ट मोरीसन से दो बार विचार-विमर्श किया था यद्यपि दोनों बार सत्राट के विचारों को अस्वीकार कर दिया गया। सम्प्रभु द्वारा इस प्रकार का विचार-विमर्श प्रायः अपवाद ही है।

8 संरक्षण—सम्प्रभु के पास संरक्षण की व्यापक शक्तियाँ हैं। वह असैनिक तथा सैनिक पदों, चर्च के उच्च पदों तथा "याया-रीशो" की युनिवर्सिटी करता है। "याया-रीशो" को छोड़ कर वह सभी पदाधिकारियों को पदच्युत कर सकता है। सम्प्रभु राष्ट्रीय सैनिक सेवाओं का सर्वोच्च कमाण्डर है। वह ही मेना के अधिकृत पदाधिकारियों को नियुक्त करता है। सम्प्रभु के नाम पर समस्त विदेशी कार्य, नीतियाँ एवं सम्बन्धों का संचालन होता है। सम्प्रभु ही राजदूतों अथवा कूटनीतिक प्रतिनिधियों एवं औपनिवेशिक पदाधिकारियों को नियुक्त करता है। वह दूसरे देशों के राजदूतों तथा अथवा कूटनीतिक प्रतिनिधियों के प्रमाण पत्रों को स्वीकार करता है तथा उनका स्वागत करता है। अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलनों में वह अपने प्रतिनिधि भेजता है।

संरक्षण की व्यापक शक्तियों के बाद भी सम्प्रभु एक सर्वव्यापक कार्यपालिका है। वास्तविक कार्यपालिका मंत्रिमण्डल है जो प्रधानमंत्री के नेतृत्व में कार्य करती है। अतः सम्प्रभु की इन शक्तियों का वास्तविक प्रयोग प्रधानमंत्री करता है। प्रधानमंत्री से यह अपेक्षा की जाती है कि नियुक्तियों के समय वह सम्प्रभु से विचार-विमर्श करे परन्तु अंतिम निर्णय प्रधानमंत्री का ही होता है।

9 सम्मान—सम्प्रभु सम्मान का स्रोत है। परन्तु प्रधानमंत्री के परामर्श पर ही वह उपाधियाँ एवं सम्मानों को प्रदान करता है। जैमिनि फाइन्डर ने लिखा

है कि "यद्यपि साम्राज्यी सम्मान वा खीत है परन्तु धारा प्रधान मंत्री की राजनीतिक अनुकम्पा और आवश्यकता से ही प्रवाहित होती है। प्रधान मंत्री सम्मानों को प्रदान करने से पूर विपक्ष के नेता से भी परामर्श कर लेता है। दि आर्डर ऑफ दि गार्टर, दि आर्डर ऑफ दि मेरिट एव दि रॉयल विक्टोरियन आर्डर को सम्प्रभु स्वयं प्रदान करता है।

राजतन्त्र का श्रीचिह्न

बीसवीं शताब्दी लोकतन्त्र की शताब्दी है। दो विश्व युद्धों ने राजतन्त्र को बुरा खोद दी है। रूस, जर्मनी, ईरान आदि देशों में राजतन्त्र समाप्त कर दिया गया है। इस पर भी लोकतन्त्र की जननी, संसदों की मातृभूमि ब्रिटेन में राजतन्त्र न केवल एक जीवित वास्तविकता है बल्कि वह पहले से भी अधिक लोकप्रिय, सुदृढ़ एवं सुरक्षित सस्था है। असाकि मुनरो ने कहा है कि "लोकतन्त्र के विस्तार के साथ क्राउन शक्तिशाली हुआ है।"

लोकतन्त्र के वातावरण में पले हुए विदशियों को आधुनिक लोकतन्त्र के अतर्गत राजतन्त्र अनुचित एवं असंगत प्रतीत होता है। वस्तुतः यह एक राजनीतिक असंगति (Political anachronism) है। परन्तु रूढ़िवादी, पुरातन प्रिय ब्रिटिश-वासियों के लिए राजतन्त्र ऐतिहासिक परम्परा का आधार है, यह सार्वधानिक निरंतरता का एक मुख्य तत्व है, यह राष्ट्रीय एकता, सुदृढ़ता, स्थिरता एवं सुरक्षा का प्रतीक है, यह राष्ट्रमण्डलीय एकता की कड़ी है, यह दलीय भावनाओं से पृथक एवं स्वतंत्र है, यह राष्ट्रीय भावनाओं से ओत प्रोत है, इनके उचित विकल्प का अभाव है, यह उपयोगी एवं आवश्यक सस्था है। इन सभी कारणों से ब्रिटिश राजतन्त्र ब्रिटेन में "सुरक्षित एवं सम्मानित" ही नहीं अपितु ब्रिटिशवासी उसके लम्बे जीवन की कामना भी करते हैं। ब्रिटेन के राष्ट्रीय गीत में "सम्राट के चिरजीवी होने" एवं "सुरक्षा" की कामना की गयी है।

ब्रिटेन में राजतन्त्र के विद्यमान होने के मुख्य कारण निम्न हैं—

1 रूढ़िवादिता—ब्रिटिश लोग स्वभाव से रूढ़िवादी हैं। वे क्रांतिकारी प्रथवा मूल परिवर्तनवादी नहीं। राष्ट्र की प्राचीन सस्थाओं में उनकी आस्था है। वे भावुकता में अथवा क्षणिक कारणों से अपनी प्राचीन सस्थाओं की बदलना या समाप्त करना नहीं चाहते। वे उनमें समयानुसार एवं आवश्यकतानुसार परिवर्तन कर लेना चाहते हैं। ब्रिटेन में राजतन्त्र संसद, यादालय एवं विश्वविद्यालयों से प्राचीन सस्था है, यह लगभग 1200 वर्ष पुरानी सस्था है, यह भूत, वर्तमान और भविष्य को जोड़ने वाली कड़ी है। अतः ब्रिटिश लोगों ने इस बनाये रखा है।

2 गणतन्त्रात्मक भावनाओं का अभाव—ब्रिटिश लोग गणतन्त्रात्मक भावनाओं का अभाव है। जहाँ स्विस लोग गणतन्त्रात्मक शासन के अधीन रहने में गौरव का अनुभव कर रहे हैं वहाँ ब्रिटिश लोग राजतन्त्रात्मक शासन के अधीन रहने

मे ही गौरव का अनुभव करते हैं। इतिहास में दो बार ब्रवसर मिलने पर भी ब्रिटिश लोगो ने गणतंत्र स्थापित नहीं किया बल्कि पुनः राजतन्त्र को ही स्थापित किया। केवल क्रामवैल काल (1649-1660) में ब्रिटेन में गणतंत्र का असफल प्रयास किया गया था। सन् 1660 में चार्ल्स II को और 1688 की रक्तहीन क्रान्ति के बाद 1689 में विलियम ऑफ ऑरेंज और मेरी को सिंहासन पर बिठा दिया गया।

3 राष्ट्रीय गौरव का प्रतीक—ब्रिटिश लोग राजतंत्र में राष्ट्रीय गौरव की अनुभूति करते हैं। उनकी मान्यता है कि राजतन्त्र ने (हेनरी VII और हेनरी VIII ने) इंग्लैण्ड को पोप के चुगल से बचाया, साम्राज्ञी ऐलिजाबेथ I का शासन "स्वर्ण युग" था, साम्राज्ञी विक्टोरिया के शासन काल में ब्रिटिश साम्राज्य अपनी चरम सीमा पर था, आदि। कुछ ब्रिटिश सम्राटों जैसे कि एडवर्ड VII, जाज V जाज VI तथा साम्राज्ञी तथा ऐलिजाबेथ II का व्यक्तित्व भी प्रभावशाली रहा है। लॉन्की का मत है कि 'ब्रिटिश साम्राज्यवाद ने अपने उद्देश्यों को सिद्ध करने के लिए राजतंत्र की प्रतिष्ठा को जन्मबूझ कर बढ़ावा दिया है।

ब्रिटिशवासियों की यह धारणा है कि राजतंत्र सरकार को बोधगम्य बनाता है। साधारण से साधारण नागरिक भी उसे समझ सकता है। सम्प्रभु राष्ट्र को साकार (Personify) बनाता है।

4 लोकप्रिय सस्था—ब्रिटेन में राजतंत्र लोकप्रिय सस्था है। जैसा कि हबर्ट मोरीसन ने कहा है कि "सम्प्रभु ब्रिटिश लोगों के हृदय और मस्तिष्क में अत्यधिक लोकप्रिय बन गया है।" वह ब्रिटिश समाज के सभी वर्गों, सभी राजनीतिक दलों (केवल थोड़े से साम्यवादियों को छोड़कर) की श्रद्धा एवं भक्ति का पात्र है। ब्रिटेन में जहाँ समय-समय पर लाड मन्त्रा को समाप्त करने अथवा उसे सुधारने की मांग होती रही है, जहाँ मन्त्रिमण्डल पर ससदीय नियंत्रण को वास्तविक बनाने हेतु आवाजें उठती रही हैं, जहाँ स्थापित चक्र को विसंस्थापित करने पर बल दिया जाता है वहाँ राजतंत्र को समाप्त करने अथवा उसमें सुधार करने की मांग कभी नहीं की गयी। मजदूर दल और ट्रेड यूनियन कांग्रेस भी उसका विरोध नहीं करते। किसी लेखक ने ठीक कहा है कि "सम्राट में लोगों की आस्था कुछ ऐसी बढ गयी है जैसा कि 17वीं शताब्दी में सम्राट के देवी आधिकारों के प्रति थी।" "वह भीड़ जो सम्राट के दर्शन या सदन के लिए एकत्रित हो जाती है वह उसकी लोकप्रियता की द्योतक है।"

ब्रिटिश लोग राजतंत्र में पितृभाव देखते हैं। उससे विद्यमान होने से ही वे अपने आपको सुरक्षित समझते हैं। जैसा कि ग्रॉंग और जिब ने कहा है कि "जब सम्राट बकिंघम महल में रहता है तो प्रजा अपने घरों में मुल की नींद सोती है।"

5 **संवधानिक राजतंत्र**—ब्रिटेन में साम्राज्य की स्थिति संवधानिक है। वह राज्य करती है, शासन नहीं। शासन तो मन्त्रिमण्डल करता है जो ससद के प्रति सामूहिक रूप से उत्तरदायी है। संवधानिक दृष्टि से शासन की सारी शक्तियाँ आज भी साम्राज्य के पास हैं परन्तु उनका वास्तविक प्रयोग प्रधानमन्त्री के, नेतृत्व में मन्त्रिमण्डल करता है। साम्राज्य नाम मात्र की अधिकारी है, वह, स्वयं ही शून्य है।

ब्रिटिश संसदों की यह विशेषता रही है कि उन्होंने लोकतंत्र के विकास की आवश्यकता करने का प्रयास नहीं किया। उन्होंने फ्रान्स के लुई XIV की भाँति अपने आप को "राज्य" बनाने का प्रयास नहीं किया और न ही रूस के जारों की भाँति असीम निरंकुशता का परिचय दिया है। उन्होंने समय की हवा को पहचानते हुए अपने आपको उसमें डाल लिया है। जैसा कि लार्ड एटली ने कहा है कि 'इंग्लैंड को इस प्रकार के संसद पाने का सौभाग्य है जो यह जानते हैं कि लोकतंत्रीय समाज में किस प्रकार काय करना चाहिए।' लास्की का मत है कि ब्रिटिश संसदों ने अपने आपको "लोकतंत्र के हाथों बेच दिया है।" रेनाल्ड का मत है कि 'संसद जन इच्छा के अनुरूप राज्य करता है उसकी अवज्ञा में नहीं, लोकतंत्र ताबेदार नहीं बना राजतंत्र समझदार (संतुलित) बन गया है।' दूसरे शब्दों में, ब्रिटेन में "मुकुटधारी गणतंत्र" (Crowned Republic) है।

6 **संविधान का प्रतिष्ठित भाग**—बैजहॉट जैसे लेखकों का मत है कि शासन में "कुशल" (efficient) भागों की आवश्यकता ही नहीं होती उसमें "प्रतिष्ठित" (dignified) भागों की भी आवश्यकता होती है। संविधान और शासन भावात्मक चीजें हैं। लोग चाहें कितने ही प्रगतिशील क्यों न हों वे बाह्य प्रदर्शन, दिखावा, तडक-भडक, रंग और अभिनय आदि से प्रभावित हुए बिना नहीं रहते। जॉर्जस ने भी कहा है कि "लोकतंत्रात्मक सरकार केवल तक अथवा डोस नीतियों के आधार पर नहीं चलाई जा सकती। उसमें कुछ तडक भडक (शान शौकत) भी होनी चाहिए और वह 'शाही पोशाक' के अतिरिक्त कहीं नहीं।"

7 **व्यावहारिक उपयोग**—राजतंत्र आज भी अनक कार्यों को सम्पन्न करने के लिए प्रभावशाली साधन है। ये कार्य ही उसके व्यावहारिक उपयोग को सिद्ध करते हैं। ये कार्य मुख्यतः निम्न हैं—

(1) **कायपालिका सम्बन्धी कार्य**—साम्राज्यी दूसरे देशों के कूटनीतिक प्रतिनिधियों का स्वागत करती है, मसद के अधिवेशनों को बुलाती है, उसका उद्घाटन करती है, उसमें सिंहासन भाषण देती है, उसका सत्रावसान करती है तथा उसे भंग करती है। ससद द्वारा पारित विधेयों पर हस्ताक्षर करके वह उन्हें स्वीकार करती है, वह साइड सभा में पीयरों को नियुक्त करती है। निस्सन्देह साम्राज्यी इन सभी कार्यों को प्रधानमन्त्री के परामर्श पर ही सम्पन्न करती है।

कायपालिका सम्बन्धी कुछ काय ऐम भी हैं जहा आरम्भन त्रिया साम्राज्ञी के हाथो मे है। यह काय सरकार निर्माण से सम्बन्धित है। साम्राज्ञी प्रधान मन्त्री को नियुक्त करती है। निस्मन्दह साम्राज्ञी स्वीकृत अभिसमयो द्वारा ही इस शक्ति का प्रयोग करती है परन्तु ऐस अवसर भी आ जात है अर्थात् जब मसद म किसी दल को स्पष्ट बहुमत प्राप्त न हो अथवा सत्तारूढ दल त्यागपत्र दे दे जब उस अपने विवेकानुसार काय करना पडता है यद्यपि यहा भी उसे इस बात का ध्यान रखना पडता है कि उसके व्यवहार से पक्षपात की वृत्ति न आवे।

(ii) परामशदात्री काय—साम्राज्ञी विचार-विमर्श के माध्यम स प्रशासन को अनेक प्रकार के परामश देती है। जब विषय को साम्राज्ञी की स्वीकृति के लिए भेजा जाता है तो उनका अनुमोदन स्वतः ही नहीं हा जाता। वह उन पर और अधिक विचार के लिए कह सकती है अथवा प्रधानमन्त्री से डम बात का स्पष्टीकरण माग सकती है कि वह साम्राज्ञी के विशेषाधिकारो का प्रयोग क्यों चाहता है? इस प्रक्रिया मे साम्राज्ञी प्रधान मन्त्री को प्रोत्साहन दे सकती है अथवा चेतावनी भी। जैसाकि बंजहाट ने कहा ह कि “साम्राज्ञीय के तीन अधिकार हैं—परामश देन का अधिकार, प्रोत्साहन देने का अधिकार एवं चेतावनी देने का अधिकार। एक बुद्धिमान एवं समझदार सम्राट् को इन अधिकारों के अतिरिक्त और किसी अधिकार की आवश्यकता नहीं।” साम्राज्ञी के ये अधिकार विशेषाधिकारो के प्रयोग तक सीमित नहीं वे सरकार के सभी पहलुओ तक व्याप्त है क्योंकि साम्राज्ञी का दृष्टिकोण निष्पक्ष और राष्ट्रीय भावनाओ से श्रोत-प्रोत होना है, क्योंकि उसे किन्ही राजनीतिक उद्देश्यो की पूर्ति नहीं करनी हाती, क्योंकि वह कोई राजनीतिज्ञ नहीं हाता, अतः उसके परामश का अत्यधिक महत्व होता है। इस पर भी यदि प्रधान मन्त्री अथवा अन्य कोई मन्त्री आप्रग्रह करता है तो साम्राज्ञी का रास्ता देना पडता है। फिर भी, जसाकि नेबिल शट ने कहा ह कि साम्राज्ञी “राजनीतिज्ञों और नोकरशाहों को मूल होन से रोकती है।”

सावजनिक विषयो पर साम्राज्ञी को किसी भी राजनीतिज्ञ मे अधिक ज्ञान एवं अनुभव प्राप्त हाता है। वशानुगत होन से एक साम्राज्ञी का शासन अनेक प्रधान मन्त्रियों के शासन को आच्छादित करता है। मन्त्री आते और चल जाते है परन्तु साम्राज्ञी मावजनिक विषयो के केन्द्र मे बनी रहती है और राष्ट्र की सेवा करती रहती है। उम इस बात का ज्ञान होता है कि सामयिक प्रधान मन्त्री ने “क्या गततियों की और सम्भवत क्यों की।” अतः उसका परामर्श एक लम्बे अनुभव का परिणाम होना है। हार्वे और ब्रेदर ने ठीक लिखा है कि “कुछ सीमा तक सरकारो की अल्पावधि सम्राट् की निरंतरता द्वारा प्रतिवृत्त हो जाती है।”

(iii) सूचनाओं का भण्डार—साम्राज्ञी इतना सुसूचित होती है कि वह किसी भी मन्त्रिमण्डल का सही मागदशन करने की स्थिति मे होती है। उसे मन्त्रिमण्डल

की बैठकों की कार्यवाही की सूची एवं बैठकों के विवरण प्राप्त होते रहते हैं, उसे विदेश विभाग के प्रेषण पत्र भी प्राप्त होते हैं, उसे ससदीय प्रतिवेदन प्राप्त होते हैं वह प्रधान मन्त्री से किसी विषय पर विशिष्ट सूचनाएँ प्राप्त कर सकता है। प्रीवी काउन्सिल की बैठकों की अध्यक्षता वह स्वयं करती है, उसका निजी सचिव एवं स्टाफ विषयों पर स्वतंत्र जांच कर सकता है, उसे राष्ट्रमण्डल, राजदूतों एवं उपनिवेशों के गवर्नरों से भी सूचनाएँ प्राप्त होनी रहती हैं।

(iv) मध्यस्थता सम्बन्धी कार्य—राष्ट्रीय संकटों एवं जटिल समस्याओं के समाधान में ब्रिटिश सम्राटों ने राष्ट्र की अमूल्य सेवाएँ की हैं। उन्होंने समय-समय पर राजनीतिक दलों के नेताओं के सम्मेलन बुलाकर उन्हें सन्तुलित दृष्टिकोण अपनाने का परामर्श दिया है। उदाहरणतः साम्राज्ञी विक्टोरिया की सक्रिय भूमिका के कारण 1884 के सुधार अधिनियम पर समझौता हो सका। जार्ज V की सकारात्मक भूमिका के कारण ही 1914 में आयरलैंड के होमरूल के प्रश्न पर समझौता हो सका सन् 1931 में ज.ज. V के निजी हस्तक्षेप के कारण संयुक्त सरकार का निर्माण हो सका ताकि आर्थिक संकट का सुदृढ़ता से मुकाबला किया जाये। युद्ध काल में भी सम्राट के नाम पर राष्ट्र में सहायता की अपील की जाती है।

8 उचित विकल्प का अभाव—ब्रिटेन में यदि राजतंत्र को समाप्त कर दिया जाय तो उसके स्थान पर किसी अन्य प्रकार की व्यवस्था को स्थापित करना होगा। यह व्यवस्था या तो फ्रांस की भाँति संसद द्वारा निर्वाचित राष्ट्रपति की हो सकती है अथवा अमरीका की भाँति लोगों द्वारा निर्वाचित राष्ट्रपति की हो सकती है। पहली व्यवस्था ब्रिटेन की वर्तमान व्यवस्था (संवैधानिक राजतंत्र) से भिन्न नहीं है अतः इसे स्थापित करने से कोई लाभ नहीं। निर्वाचित राष्ट्रपति संवैधानिक रूप से भी कार्य कर सकता है अथवा तीसरे फ्रेंच गणराज्य के राष्ट्रपति मिलरैण्ड (Millerand) की भाँति कार्य करने के लिए लालायित भी हो सकता है। दूसरे शब्दों में, निर्वाचित राष्ट्रपति राजनीति से प्रभावित हुए बिना नहीं रह सकता। दूसरी व्यवस्था अर्थात् अमरीकी व्यवस्था ब्रिटेन की वर्तमान मंत्रिमण्डलात्मक व्यवस्था को पूणतः नष्ट कर देगी, ससदीय सर्वोच्चता के सिद्धान्त को समाप्त कर देगी और यह ब्रिटिश लोगों को कभी स्वीकार नहीं। वस्तुतः ब्रिटिश लोगों को शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त में जिस पर अमरीकी व्यवस्था आधारित है, विश्वास नहीं। जैसाकि हबर्ट मोरोसन ने कहा है कि "निर्वाचित राष्ट्रपति न आवश्यक है और न वाछनीय।"

9 अंतरालों में राष्ट्र का विश्वासपात्र—एक मंत्रिमण्डल के त्यागपत्र और दूसरे मंत्रिमण्डल के प्रतिष्ठापन के अंतरालों के संक्षिप्त समय में सारी कार्यपालिका शक्ति साम्राज्ञी के हाथों में केन्द्रित हो जाती है। सारा राष्ट्र उसे यामयागी समझता है क्योंकि वही एक ऐसा व्यक्ति है जो राजनीति से दूर रहता है और उसकी निष्पक्षता पर विश्वास किया जा सकता है। वही एक ऐसा रेफररी है जो यह दवा है कि

राजनीति के खेल को नियमानुसार खेला जा रहा है । जब कभी राजनीतिक गुटों की लड़ाई राष्ट्रीय हिता को चोट पहुँचाती है तो वह मुलाहकार का रूप ग्रहण कर लेता है ।

10 अंतर्राष्ट्रीय सम्बन्धों को प्रभावित करने की क्षमता—दूसरे देशों के राज्याध्यक्षों एवं शासनाध्यक्षों के साथ साम्राज्यीय के निजी सम्बन्ध होते हैं । इन सम्बन्धों के कारण वह अंतर्राष्ट्रीय सम्बन्धों का प्रभावित कर सकती है । नि सन्देह वह इस प्रकार का वाय प्रधान मन्त्री की सहमति से ही कर सकती है । उदाहरणतः फ्रांस और ब्रिटेन की टर्की के साथ 1939 की संधि राज VI के कारण सम्भव हुई । जर्मन VI और अमरीकी राष्ट्रपति फ्रैंकलिन रूजवेल्ट की मित्रता ने भी अमरीका को द्वितीय युद्ध में शामिल होने के लिए प्रेरित किया ।

11 साम्राज्यीय एवं राष्ट्रमण्डलीय एकता का प्रतीक—राजतन्त्र ब्रिटिश साम्राज्यीय एवं राष्ट्रमण्डलीय एकता का प्रतीक है । वह ही एक मात्र बड़ी है जो एक ओर इंग्लैंड और उसके उपनिवेशों को और दूसरी ओर इंग्लैंड और राष्ट्रमण्डलीय देशों को एक मूल में बाँधता है । वह ही विविध धर्मों विविध सामाजिक आर्थिक एवं राजनीतिक व्यवस्थाओं वाले राष्ट्रमण्डलीय लोगों को संगठित किये हुए है । यदि राजतन्त्र को समाप्त कर दिया जाये तो राष्ट्रमण्डल, जो पहले ही अत्यधिक शिथिल संगठन है, छिन्न-भिन्न हो जायेगा । जैसा कि बाल्डविन ने कहा है कि "स्वतन्त्र राष्ट्रमण्डलीय देशों के बीच कुछ भी सामान्य प्रतीक नहीं रहगा ।" चर्चिल ने भी कहा था कि राजतन्त्र ही एक ऐसी रहस्यमय बड़ी है जो राष्ट्रों राज्यों और जातियों के हमारे शिथिल राष्ट्रमण्डल को एक रखता है ।"

12 ब्रिटिश समाज का प्रधान—मम्प्रभु ब्रिटिश राष्ट्र का ही नहीं अपितु ब्रिटिश समाज का भी प्रधान होता है । शाही परिवार सामाजिक व्यवहार, शिष्टाचार, मद् व्यवहार, लोक व्यवहार, कौशल, वस्त्र भूषण (फैशन) आदि को सुनिश्चित करता है । शाही परिवार द्वारा स्थापित व्यवहार एवं फैशन ब्रिटिशवासियों के लिए आदर्श बन जाते हैं । किसी सावजनिक अथवा निजी कार्य में यदि शाही परिवार का अवलम्बन मिल जाये तो उसकी सफलता अवश्यम्भावी होती है ।

13 कम खर्चीली—व्यय की दृष्टि से भी ब्रिटिश राजतन्त्र निर्वाचित राष्ट्रपति के प्राधिकारों (Perquisites) पर स्वयं की जाने वाली राशि से कम खर्चीली है । ब्रिटिश राजतन्त्र पर वार्षिक बजट के एक प्रतिशत का बीसवाँ अंश भी खर्च नहीं होता ।

उपयुक्त कारणों से स्पष्ट है कि राजतन्त्र को निरन्तरता उसे शक्ति प्रदान करती है, उसकी नियन्त्रिता उसे स्थायित्व प्रदान करती है, उसकी निष्पक्षता उसमें विश्वास पैदा करती है । ब्रिटिश समाज इस बात की स्पष्ट अनुभूति कर चुका है कि जो राजतन्त्र पक्षपातपूर्ण व्यवहार से ऊपर है जो राजनीतिक उतार-चढ़ाव से

प्रभावित नहीं होता जिसकी कोई राजनीतिक महत्वाकांक्षायें नहीं, जो राष्ट्र की एकता को बनाये रखता है, जो सरकार को प्रतिष्ठा प्रदान करता है, जो जन-इच्छा के माग में बाधक नहीं उसका कोई उचित विकल्प नहीं। जहाँ अमरीकी राष्ट्रपति को प्रायः आधे निर्वाचक मण्डल के मत प्राप्त होने हैं, जहाँ फ्रांसीसी राष्ट्रपति को राजनीतिक सौदेबाजी का सहारा लेना पड़ता है वहाँ ब्रिटिश राजतन्त्र को, वशानुगत होने पर भी, सारे राष्ट्र का समर्थन प्राप्त होता है। लावेल ने ठीक लिखा है कि 'यदि क्राउन अब राजपौत की प्रेरक शक्ति नहीं रहा तो वह मस्तूल अवश्य है जिस पर पाल लटका हुआ है और इस तरह वह पौत का न केवल लाभकारी बल्कि आवश्यक भाग भी है।'

"ब्रिटिश संविधान सिद्धांततः निरंकुश राजतन्त्र
स्वरूप में सीमित राजतन्त्र और व्यवहार में
लोकतन्त्रात्मक गणराज्य है।"

(इस प्रश्न का विस्तृत उत्तर अध्याय 2 में "ब्रिटिश संविधान में जो दिखाई देता है वह है नहीं और जो है वह दिखाई नहीं देता" के शीर्षक के अन्तर्गत दिया गया है। अतः इसका अध्ययन उसी स्थान पर कीजिए)।

सम्राट कोई गलती नहीं करता

यह कथन कि "सम्राट् कोई गलती नहीं करता" ब्रिटिश संविधान में सम्प्रभु की वास्तविक स्थिति को अभिव्यक्त करता है। इसका अर्थ है कि सम्प्रभु की शक्तियाँ उसको निजी शक्तियाँ नहीं, उसकी शक्तियाँ वास्तव में क्राउन की शक्तियाँ हैं। सम्प्रभु शासन शक्तियों का प्रयोग अपने विवेकानुसार नहीं करना बल्कि अपने मंत्रियों के परामर्श पर उनका प्रयोग करता है। क्योंकि सम्प्रभु शासन शक्तियों का प्रयोग अपने विवेकानुसार नहीं करता अतः वह उनके परिणामों के लिए उत्तरदायी नहीं। सम्प्रभु को कानूनी और राजनीतिक उन्मुक्ति ही प्राप्त नहीं वह न्यायानियों के क्षेत्राधिकार से भी परे है। सम्प्रभु के सावजनिक कार्यों के लिए वे मंत्री उत्तरदायी हैं जो उसकी शक्तियों का वास्तविक प्रयोग करते हैं। मंत्री सामूहिक रूप से कॉमन सभा के प्रति उत्तरदायी हैं और कॉमन सभा के माध्यम से निर्वाचक मण्डल के प्रति उत्तरदायी हैं।

'सम्राट् कोई गलती नहीं करता' इस कथन को तीन विविध अर्थों में प्रयुक्त किया जाता है—उह अनन्त शीर्षक के अन्तर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

1. न्यायालय के क्षेत्र से परे—क्रिनेन में सम्प्रभु कानून का स्रोत है। वह न्याय का भी स्रोत है। अतः सम्प्रभु कानून के क्षेत्र से ही परे नहीं बल्कि न्यायालय के क्षेत्राधिकार से भी परे है। सम्प्रभु किसी अपराध के लिए बन्दी नहीं बनाया जा

सकता, किसी न्यायालय में उसके विरुद्ध कोई मुकदमा नहीं चलाया जा सकता, कोई न्यायालय उम दण्डित नहीं कर सकता।

2 शक्ति शून्यता—वास्तविक शक्ति की दृष्टि से सम्प्रभु निशक्त है, वह शक्ति शून्य है, वह मिट्टी का महादेव है, वह खर की मोहर है। जैसाकि जेनिंग्स ने लिखा है कि सम्प्रभु “महत्ता का प्रतीक है क्षमता का नहीं।” सम्प्रभु अपनी राजनीतिक क्षमता में कोई गलती नहीं कर सकता और, जैसाकि ब्लकस्टोन ने कहा है, ‘वह गलती करने का विचार भी नहीं कर सकता।’ बैजहाट का मत है कि “यदि (संसद के) दोनों सदन एकमत होकर उसके मृत्यु आदेश को उसके पास भेजते हैं तो उसे उम पर भी हस्ताक्षर करने पड़ेगे।” सम्राट् चार्ल्स II के एक दरबारी ने उसके शयन कक्ष की एक दीवार पर उसकी स्थिति को इन शब्दों में व्यक्त किया था, ‘यहां सोने हैं सम्राट् हमारे जिनकी बातों पर कोई विश्वास नहीं करता, जो न कोई मूखतापूर्ण ध्यान करते हैं न कोई बुद्धिमानी की बात करते हैं।’

3 मंत्रिमण्डलात्मक परामर्श—ब्रिटिश सम्प्रभु शासन शक्तियों का प्रयोग अपने मंत्रिमण्डल के परामर्श पर ही करता है। विशेषाधिकारों सहित कोई ऐसी शक्ति नहीं जिसका प्रयोग सम्प्रभु अपने विवेकानुसार करता हो। विवाह जैसे निजी विषयों में भी सम्प्रभु को मंत्रिमण्डल के परामर्श पर कार्य करना होता है। जैसाकि लाड एशर ने कहा है कि ‘सम्प्रभु के बहुत से विशेषाधिकार हैं परन्तु जब उन्हें कार्यान्वित किया जाता है तो केवल संसद के प्रति उत्तरदायी मंत्री के परामर्श पर ही उनका प्रयोग हो सकता है।’ एसक्विथ ने भी कहा था कि “अतः सम्प्रभु अपने मंत्रियों के परामर्श का स्वीकार करके ही उम पर कार्य करता है।” यदि सम्प्रभु इस नियम की उल्लंघना अथवा उपेक्षा करता है तो उसका राजनीतिक दण्डन में फसना अवश्यम्भावी है जो अतः राजतंत्र के अस्तित्व को ही खतरा उत्पन्न कर सकता है। कोई समय था जब मंत्री परामर्श देते थे और सम्प्रभु निर्णय करता था परन्तु वर्तमान समय में स्थिति इसके ठीक विपरीत है। अब सम्प्रभु परामर्श देता है और मंत्री निर्णय करते हैं। सम्राट् जार्ज-II ने स्वयं कहा था कि ब्रिटेन में “मंत्रिगण वास्तविक सशक्त हैं।

4 मंत्रिमण्डलात्मक उत्तरदायित्व—ब्रिटेन में सम्प्रभु उन शक्तियों के प्रयोग के लिए उत्तरदायी नहीं हो सकता जिनका प्रयोग वह अपने विवेकानुसार नहीं करता क्योंकि सम्प्रभु की शक्तियों का वास्तविक प्रयोग मंत्री करने हैं अतः वे ही उनके परिणामों के लिए उत्तरदायी हैं। कोई मंत्री अपने गैर-न्यायनी कारणों के लिए सम्प्रभु की उचितियों में शरण नहीं ले सकता और न ही वह अपनी निर्दोषता को इस आधार पर सिद्ध करने का प्रयास कर सकता है कि उसके अमुक कृत्य सम्प्रभु के आदेशों पर आधारित थे। सन 1679 के डैनवी विवाद में मंत्रिमण्डलात्मक उत्तरदायित्व का सिद्धांत का मुनिश्चित रूप से स्थापित कर दिया था। मंत्रिमण्डल

के अपने साथियों से विचार विमर्श किये बिना विदेश सचिव अल ग्रॉफ डैनवी ने फ्रांस से एक गुप्त संधि कर ली थी। जब उस पर राजद्रोह का मुकदमा चलाया गया तो उसने अपनी निर्दोषता इस आधार पर सिद्ध करने का प्रयास किया कि उसने जो कुछ भी किया वह सम्प्रभु के आदेशों पर आधारित था। न्यायालय तथा संसद ने उसके इस तर्क को मानन से इनकार कर कह दिया। संसद ने उस पर महाभियोग का मुकदमा चला कर उसे दण्डित किया।

उक्त विवाद से ही मंत्रिमण्डलात्मक उत्तरदायित्व की परम्परा का विकास हुआ, मंत्री अपने गैर-कानूनी कार्यों के लिए कानूनी दृष्टि से न्यायालय के प्रति और राजनीतिक दृष्टि से संसद के प्रति उत्तरदायी बन गया। उस समय से ही इस परम्परा का भी विकास हुआ कि सम्प्रभु के नाम पर किये जाने वाले प्रत्येक सावजनिक कार्य पर किसी न किसी मंत्री के प्रतिहस्ताक्षर होने चाहिये। दूसरे शब्दा में, कोई न कोई मंत्री सम्प्रभु के सावजनिक कार्यों के लिए उत्तरदायित्व को वहन करने के लिए तैयार होना चाहिए।

5 सम्प्रभु को उत्तरदायित्व से उन्मुक्त—मंत्रिमण्डलात्मक उत्तरदायित्व सम्प्रभु को उत्तरदायित्व से उन्मुक्त प्रदान करता है। सम्प्रभु न कानूनी दृष्टि से और न राजनीतिक दृष्टि से अपने कार्यों के लिए उत्तरदायी है। वह पूर्णरूप से उन्मुक्त है। जैसाकि लॉर्ड एशर ने कहा है कि “जब तक सम्प्रभु कॉमन सभा के बहुमत द्वारा समर्थित मंत्री के परामर्श पर काम करता है वह असंवैधानिक तरीके से कार्य नहीं कर सकता। मंत्रिमण्डलात्मक उत्तरदायित्व राजतंत्र का रक्षाकवच है। उसके बिना सिंहासन राजनीतिक सघप के भक्वोरी एवं राजनीतिक मनोबेगों के लूफान में बहुत देर तक जीवित नहीं रह सकता।”

समीक्षा प्रश्न

- 1) इंग्लैण्ड में सम्राट (राजा) और फ्राउन (ताज) में विभेद कीजिए। फ्राउन की शक्तों और कार्यों का परीक्षण कीजिये।
- 2) ‘यह विशाल गगनचुम्बी तथा वभवपूर्ण अट्टालिका है जिसके अंतर्गत राजनीतिक शक्ति का शून्य स्थान है।’ (एच फाइनर) इस कथन की दृष्टि में ब्रिटिश सम्राट की संवैधानिक और व्यावहारिक स्थिति का वर्णन कीजिए।
- 3) ‘यू के की सरकार सिद्धांत में पूर्ण राजतंत्र, रूप में सीमित संवैधानिक राजतंत्र तथा वास्तविकता में एक प्रजातन्त्रात्मक गणराज्य है।’ व्याख्या कीजिये।
- 4) उन कारणों का वर्णन कीजिए जिनके आधार पर इंग्लैण्ड राजतंत्र के औचित्य को सिद्ध करता है।
- 5) निम्नलिखित को विवेचना कीजिये—
 (अ) राजा कोई गलती नहीं करता।
 (ब) सम्राट मर गया है सम्राट चिरजीवी ही।
 (स) ब्रिटेन में संवैधानिक प्रक्रिया विरोधाभासपूर्ण है।

वास्तविक कार्यपालिका—मंत्रिमण्डल (The Real Executive—The Cabinet)

अथ एव महत्त्व—मंत्रिमण्डल शाही परामर्शदाताओं की ऐसी जमात है जिसका चयन क्राउन के नाम पर, प्रधान मंत्री करता है। मंत्रिमण्डल प्रधान मंत्री के नेतृत्व में कार्य करता है और उसी के जीवित रहने वह जीवित रहता है और उसका मृत्यु के साथ उसकी मृत्यु हो जाती है। मंत्रिमण्डल के सभी सदस्य सदन के सदस्य होते हैं तथा उनका सम्बन्ध कॉमन सभा में बहुमत बन स होता है। मंत्रिमण्डल सामूहिक रूप में कॉमन सभा के प्रति उत्तरदायी रहता है और उसी समय तक वह पदाब्धि रहता है जिस समय तक उसे उसका विश्वास प्राप्त रहता है, ज्यों ही यह विश्वास समाप्त हो जाता है त्यों ही उसे त्यागपत्र देना पड़ता है।

मंत्रिमण्डल शासन व्यवस्था त्रिदश लोगो की राजनीति शास्त्र एवं शासन कला में एक महत्त्वपूर्ण एवं स्थायी देन है। ब्रिटेन में शासन के सभी काम क्राउन के नाम में किये जाते हैं परन्तु क्राउन एवं कलना (Myth) है और सम्राट एक नाम मात्र का अधिकारी है। वास्तविक कार्यपालिका मंत्रिमण्डल है। शासन की सारी शक्तियों का वास्तविक प्रयोग मंत्रिमण्डल करता है।

मंत्रिमण्डल ब्रिटिश शासन पद्धति का केन्द्र एवं गौरव है वह उसका हृदय एवं प्राण है। वह राष्ट्रीय नीतियाँ एवं योजनाओं का निर्माण करता है। जैसा कि बाकर ने कहा है कि वह 'नीति का सम्बन्ध है।' विधान के क्षेत्र में वह सदन के नेतृत्व ही नहीं करता बल्कि उनका निर्देशन और मार्गदर्शन भी करता है। इंग्लैंड का सदन व विधायी वायुमन को मंत्रिमण्डल ही निश्चिन्त करता है। वस्तुतः मंत्रिमण्डल को "सर्व व्यवस्थापिका" की सना दी है। वंजहा का मत है कि मंत्रिमण्डल "स्वयं व्यवस्थापिका" की सना दी है। मंत्रिमण्डल सारी शासन प्रणाली को एकात्मक रूप में जोड़ता है तथा कार्यपालिका एवं व्यवस्थापिका को जोड़ता है। जीतानि ब्रह्मोत्त न कहा है कि मंत्रिमण्डल 'एक हाइकम हैं जो जोड़ता

हैं एक चक्रसुआ हैं जो कार्यपालिका तथा व्यवस्थापिका को जकड़ देता है।" मन्त्रिमंडल ही सम्बन्धकारी भूमिका निभाता है तथा प्रशासन के भिन्न भिन्न विभागों के भेदों एवं अंतर्विरोधों को दूर करता है। जैसा कि हार्वे और वेदर ने कहा है कि मन्त्रिमण्डल "एक ऐसा यंत्र है जो सारे ब्रिटिश संविधान को सम्बद्धता (Coherence) प्रदान करता है और लोकतांत्रिक सरकार को संगठित करने के आधार के रूप में शक्तियों के पृथक्करण के विकल्प का प्रतिनिधित्व करता है।" मन्त्रिमण्डल के माध्यम से कार्यपालिका शक्ति व्यवस्थापिका से और निर्वाचक मंडल से सीधे जुड़ जाती है। ब्रिटिश शासन में मन्त्रिमंडल की केन्द्रीय स्थिति होने के कारण ही लावेल इसे "राजनीतिक वृत्तखण्ड के बीच का पत्थर" कहता है। मेरियट "ऐसी धुरी मानता है जिस पर प्रशासन चक्र घूमता है" मुनरो इसे राज्य के जहाज का परिचालक चक्र" मानता है और एमरो इसे "सरकार का केन्द्रीय निर्देशन यंत्र" कहता है।

प्रीवी काउन्सिल (Privy Council)

प्रस्तावना—आधुनिक समय में, ब्रिटिश शासन के दैनिक जीवन में, प्रीवी काउन्सिल का नाम कम सुनाई देता है परंतु फिर भी ऐतिहासिक एवं वैधानिक दृष्टि में इसका अत्यधिक महत्व है। यह अपरिहाय गत्या नहीं फिर भी यह महत्वपूर्ण है। यह जैसा कि हबट मोरीसन ने कहा है "संविधान का एक आवश्यक अंग है।" इसके कार्यों को मन्त्रिमण्डल ने निगल लिया है, फिर भी मन्त्रिमण्डल के सदस्य आज भी प्रीवी काउन्सिलर के नाम से अपने पद की शपथ ग्रहण करते हैं। प्रीवी काउन्सिल का आधुनिक समय तक बने रहना इस बात का प्रतीक है कि ब्रिटिश लोग अपनी प्राचीन संस्थाओं को यथा सम्भव बनाये रखना चाहते हैं।

उदय, विकास एवं ह्रास—प्राचीन समय में सम्राट राज्य के कार्यों को सुचारू रूप से सम्पादित करने सूचनाएँ एवं समर्थन प्राप्त करने तथा करारोपण जैसे महत्वपूर्ण सावजनिक विषयों पर राय लेने के लिये जिस सस्था से परामश किया करता था उसे मेग्नाम काउन्सिलियम अथवा ग्रेट काउन्सिल (Magnum Councilum or the Great Council) कहते थे। एल्फ्रेड महान ने इस महा-परिषद को स्थापना की थी। राज्य के कार्यों में वृद्धि होने में इसका आकार बढ़ गया। अतः सम्राटों ने परामश लेने के लिए क्यूरिया रेजिस ((Curia Regis) नाम की एक छोटी सस्था की रचना की। जस्टिशियर लाड चामनर, लाड खजाना (कोष) टाड प्रीवी सील, बिशप, शाही घराने के पदाधिकारी, मुख्य आसोगी (Tenant-in Chief) आदि इसके मुख्य सदस्य हुआ करते थे। नामन हाल तक क्यूरिया रेजिस सूचना, समर्थन एवं परामश देने वाली एक स्थायी सस्था बन गयी

थी। मम्यु गकर क्यूरिया रेजिस भी एक बड़ी सस्था बन गयी। प्रीवी काउंसिल इमी क्यूरिया रेजिस की शिशु है।

तेरहवीं शताब्दी तक प्रीवी काउंसिल एक निश्चित सस्था बन गयी थी। इसने सदस्य सभा के परामश देने की शपथ ले ली थी। इसके सदस्यों को वतन प्राप्त होते थे। इसका संगठन सम्राट पर निर्भर करता था परन्तु यह बहुत बड़ी सस्था नहीं थी। सन् 1404 में इसके सदस्यों की संख्या केवल 19 थी परन्तु स्टुअर्ट काल में इससे सदस्यों की संख्या 70 से अधिक हो गयी थी। इसकी शक्तियाँ सम्राट पर निर्भर करती थी। जहाँ हेनरी III, रिचर्ड II और हेनरी VI के काल में काउंसिल देश पर प्रायः शासन करती थी वहाँ हेनरी VII के काल में यह नियुक्तों को पजीकृत करने वाली केवल एक सस्था मात्र थी। फिर भी परिपद की घोषणाएँ शाही इच्छा को राष्ट्र तक पहुँचाने का माध्यम बन गयी थी।

टयूडर काल में प्रीवी काउंसिल शासन का एक "कुशल इजन" थी। इसके पास व्यवस्थापिका, न्यायपालिका और न्यायपालिका की शक्तियाँ थी। यह अध्यादेश जारी करती थी। इसकी एक सस्था "दो कोर्ट ऑफ स्टार चेम्बर" राजनीतिक अपराधों की छानबीन करती थी। परन्तु जैसे ही सम्राट ने अपनी शक्तियों का दृढ़ता से प्रयोग करना शुरू किया, प्रीवी काउंसिल की शक्तियों का ह्रास होने लगा। सन् 1641 में "दो कोर्ट ऑफ स्टार चेम्बर" को समाप्त कर दिया गया। गृह युद्ध और कॉमनवेलथ काल में प्रीवी काउंसिल को समाप्त कर दिया गया। सन् 1660 में जब इसे पुनः स्थापित किया गया तो इसकी शक्तियाँ अत्यधिक कम कर दी गयीं। ससदारमक प्रणाली, मताधिकार एवं दलीय प्रणाली के विकास के साथ प्रीवी काउंसिल का स्थान उसकी एक समिति (कामिनेट अथवा केबिनेट) ने ले लिया। आज प्रीवी काउंसिल, जैसा कि विस्काउण्ट समुअल ने कहा है "अपनी पूर्वकालीन महत्ता को धारा मात्र बनाये हुए है। पूर्वकालीन महानता की सुगंध के कारण ही यह बहुत आदरणीय सस्था है।"

संगठन—आधुनिक समय में प्रीवी काउंसिल के लगभग 300 सदस्य हैं। इनके प्रमुख सदस्य निम्न प्रकार में हैं—

- (i) मंत्रिमण्डल के सभी भूतपूर्व एवं वर्तमान मंत्री,
- (ii) ग्रेटरबरी एवं याक के आर्कबिशप एवं लंदन का बिशप,
- (iii) कॉमन सभा का स्पीकर,
- (iv) लाइट अपील, लाड मुन्ड, यायाधीश तथा उच्च न्यायालय के राधानिष्ठ न्यायाधीश
- (v) उच्च श्रेणियों के प्रणामक एवं राजदूत,
- (vi) राष्ट्र एवं राष्ट्रमण्डल में मात्रजनित जीवन के प्रतिष्ठित व्यक्ति,
- (vii) मास्टर, कना, विमान आदि के क्षेत्र में प्रतिभाशाली व्यक्ति,

(viii) प्रधानमंत्री के परामर्श पर सम्राट द्वारा नियुक्त किया गया प्रीवी काउंसिलर, आदि ।

एक बार प्रीवी काउंसिलर बनने का वाद व्यक्ति जीवन-मयत इसका सदस्य बना रहता है । इसके सदस्य को अपने नाम के आगे "महामाय" (The right honourable) की उपाधि लगाने का अधिकार है ।

बैठकें एव गणपूर्ति—प्रीवी काउंसिल की बैठकें केवल औपचारिक अवसरों पर ही बुलाई जाती हैं । उदाहरणतः इसकी बैठकें सम्राट की मृत्यु या नया सम्राट के राज्याभिषेक के अवसर पर तथा सम्राट के विवाह के अवसर पर ही बुलाई जाती हैं ।

प्रीवी काउंसिल के कार्यों को सम्पादित करने के लिये केवल 3 सदस्यों की गणपूर्ति की आवश्यकता होती है । प्रायः 4 से 6 सदस्य ही (काउंसिल का लाड प्रेसिडेंट, क्लक, दो अथवा तीन मंत्री) इसकी बैठकों में उपस्थित होते हैं । इसकी बैठकें प्रायः बकिंगहम महल में या अन्य किसी स्थान पर सम्प्रभु की उपस्थिति में होती हैं । बैठकों की अध्यक्षता काउंसिल का लाड प्रेसिडेंट करता है । काउंसिल के नियम सपरिषद् सम्राट के आदेशों के रूप में उद्घोषित होते हैं ।

कार्य—प्रीवी काउंसिल एक मृत सस्था है । यह एक विचार-विमर्श करने वाली सस्था नहीं । यह विषयों को आरम्भ नहीं करती यह उन पर विचार-विमर्श नहीं करती और न ही यह परामर्श देती है । यह मान एक औपचारिक सस्था है । यह मन्त्रिमण्डल द्वारा लिये गये नियमों को सपरिषद् आदेशों के रूप में, औपचारिक कानूनी शक्ति प्रदान करती है । जैसा कि फाइनेर ने कहा है कि "यह प्रभावशाली नियमकारी सस्था नहीं, यह एक औपचारिक सस्था मात्र है ।"

प्रीवी काउंसिल के कार्य, जैसा कि मोरीसन ने कहा है, "मिले जुने" हैं । इसके कार्य मुख्यतः निम्न हैं—

1 मन्त्रिमण्डल द्वारा पहले से ही लिए गये नियमों को बिना विचार-विमर्श के सपरिषद् आदेशों अथवा उद्घोषणाओं के रूप में औपचारिक स्वीकृति प्रदान करना । सम्राट प्रीवी काउंसिल की सील के अतगत सपरिषद् आदेशों की उद्घोषणा करता है । इन आदेशों अथवा उद्घोषणाओं को काउंसिल का क्लक अपने हुस्ताक्षरों द्वारा प्रमाणित करता है ।

2 मंत्री अथवा अन्य उच्च पदाधिकारी प्रीवी परिषद् के समक्ष अपने पदा की शपथ ग्रहण करते हैं ।

3 काउंसिल विश्वास से श्रद्धाञ्जलि प्राप्त करती है ।

4 काउंसिल जर्सी और ग्युर्नी (Jersey and Guernsey), ऑक्सफोर्ड और कैम्ब्रिज विश्वविद्यालयों से सम्बन्धित विषयों का निपटारा करती है तथा म्यूनिसिपल कॉर्पोरेशंस के चार्टर जारी करती है । काउंसिल बी बी सी से सम्बन्धित विषयों का निपटारा करती है ।

5 काउंसिल विधि योजना एवं अनुमोदन के कार्यों का प्रबंध करती है तथा उनका अधीक्षण करती है।

6 काउंसिल स्थायी समितियों के सदस्यों को प्रदान करती है। काउंसिल का यह कार्य उसके प्राचीन परामर्शकारी कार्य को अभिव्यक्त करता है। शासन के अनेक विभागों का उदय प्रीवी काउंसिल की समितियों के रूप में हुआ है। उदाहरणतः शिक्षा, कृषि, मछली एवं स्वास्थ्य विभागों का उदय काउंसिल की समितियों के रूप में हुआ। सिद्धांततः व्यापार मण्डल आज भी प्रीवी काउंसिल की एक समिति है। आज भी प्रत्येक नये शासन के आरम्भ में दो समितियों की रचना की जाती है—राज्याभिषेक समिति एवं दावा न्यायालय।

7 विशेष विषयों अथवा समस्याओं का अध्ययन करने हेतु प्रीवी काउंसिल विशिष्ट समितियों की स्थापना कर सकती है। इन विशिष्ट समितियों के प्रायः उस-उस सदस्य होने हैं। उदाहरणतः प्रीवी काउंसिल की विशिष्ट समिति न 1957 में टेलीफोन टैपिंग और मंत्रियों के कार्यभार को कम करने सम्बन्धी विषयों पर विचार किया था।

8 यायिक समिति—प्रीवी काउंसिल की यह एक महत्वपूर्ण समिति है। यद्यपि 1641 में ही इंग्लैंड के सम्बन्ध में इसके 'न्यायिक' कार्यों को समाप्त कर दिया था परन्तु विदेशों में रहने वाली सम्राट की प्रजा के लिये इसके 'यायिक' कार्यों को आधुनिक समय तक बनाय रखा गया।

प्रीवी काउंसिल की यायिक समिति की रचना 1833 में की गयी थी। लाड समुद्रल का मत है कि 'यायिक समिति "विश्व में सबसे गौरवशाली न्यायाधिकरणों में से एक है।' लाड चांसलर, काउंसिल का लाड प्रेसिडेण्ट, लाडस आफ अपील इन आर्डिनरी तथा अन्य प्रीवी काउंसिलर जो ब्रिटेन तथा राष्ट्रमण्डल में उच्च यायिक पदों पर रह चुके होते हैं इस यायिक समिति के सदस्य होते हैं। व्यवहार में लाडस अपील इन आर्डिनरी ही इस समिति के सदस्य होते हैं।

प्रीवी काउंसिल में द्वीप (Isle of Man), चैनल द्वीप (Channel Islands), अधीन क्षेत्रों, प्राइज कोट, धार्मिक न्यायालयों, मामलों की चिकित्सा परिषद् की अनुशासनात्मक समिति आदि के निर्णयों के विरुद्ध अपीलों की सुनवाई करती है। कभी-कभी समिति खण्डों (Division) में भी कार्य करती है। समिति प्रायः प्रतिवर्ष 30 अपीलों की सुनवाई करती है।

मन्त्रिमण्डल का विकास (Growth of Cabinet)

अपने उद्भव में ब्रिटिश मन्त्रिमंडल किसी एक सम्राट, अथवा एक सत्ता अथवा एक समय का परिणाम नहीं। उसका उद्भव क्रमिक, संयोगवश एवं परिस्थितियों के परिणामस्वरूप हुआ है। यूनाधिक मात्रा में उसके विभागों की गति-विमती

शताब्दी में भी बनी हुई है। मन् 1937 के मिनिस्टर्स ऑफ दी क्राउन एक्ट से पूर्व मंत्रिमण्डल का किसी संविधि में उल्लेख तक नहीं था।

मंत्रिमण्डल के विकास की गति की निम्न शीपको के अतगत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

1 17वीं शताब्दी से पूर्व तक मंत्रिमण्डल—एंग्लो मैक्सन एव नामन काल में सम्राट के परामर्शदाता के रूप में तथा प्रशासन कार्यों में उनकी सहायता के लिए दो प्रकार की संस्थायें विद्यमान थी—विटनाजेमूट अथवा बुद्धिमानों की सभा और क्यूरिया रेजिस अथवा शाही परिषद्। विटनाजेमूट एक बड़ी संस्था थी जिसने समय पाकर संसद का रूप ग्रहण कर लिया। क्यूरिया रेजिस एक छोटी संस्था थी। यह सम्राट के लिये विविध काय करती थी—नीति सम्बन्धी विषयों पर परामर्श देना न्याय प्रशासन का संचालन करना, वित्त की देखभाल करना आदि उनके मुख्य कार्य थे। सम्राट एडवर्ड VI के काल में इसने प्रीवी काउंसिल का नाम ग्रहण कर लिया। आधुनिक मंत्रिमण्डल इसी प्रीवी काउंसिल का शिष्य है।

2 17वीं शताब्दी में मंत्रिमण्डल का विकास—इस शताब्दी में मंत्रिमण्डल से सम्बन्धित जिन विशेषताओं का विकास हुआ उनमें प्रमुख हैं 'काबल' अथवा आंतरिक अथवा कुशल केबिनेट, मसदीय सर्वोच्चता का सिद्धांत, मंत्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व की भावना तथा राजनीतिक सजातीयता का सिद्धांत, आदि।

17वीं शताब्दी में प्रीवी काउंसिल 50 सदस्यों की एक बड़ी संस्था बन गयी थी। परिणामस्वरूप यह एक कुशल परामर्शदाता के रूप में काय नहीं कर सकती थी और न ही अपनी बैठकों के विवरणों को गुप्त रख सकती थी। अंत जेम्स I और चार्ल्स I ने एक छोटी संस्था से परामर्श करना शुरू कर दिया। कभी-कभी सम्राट स्ट्रेफोर्ड (Strafford) अथवा लॉड (Laud) जैसे एक ही व्यक्ति से परामर्श ले लिया करते थे।

चार्ल्स II ने प्रीवी काउंसिल के कुछ सदस्यों के एक समूह से, जो अत्यधिक प्रभावशाली एवं उसके विश्वासपात्र होते थे, अनौपचारिक परामर्श करना शुरू कर दिया। इस छोटे समूह को ही केबिनेट अथवा काबल (Cabal) कहने लगे। इसे केबिनेट इसलिए कहा जाता था कि इसके सदस्य सम्राट को महल के एक छोट से कमरे में गुप्त रूप से परामर्श दिया करते थे। इसे काबल (Cabal) इसलिए कहा जाता था कि इस शब्द का निर्माण इस समूह के पांच सदस्यों के नाम के प्रथम अक्षर को लेकर किया गया था। ये नाम थे विलफड, आलिगटन, बकिंघम, एशले तथा लाडरडेल। बंकरन ने पहली बार केबिनेट शब्द का प्रयोग किया था। सन् 1640 में क्लरेडन ने मंत्रिमण्डल को प्रीवी काउंसिल की एक छोटी समिति के रूप में स्वीकार किया था। इस छोटी समिति का अस्तित्व 'आंतरिक केबिनेट' और "युद्ध केबिनेट" के रूप में आज भी विद्यमान है।

कावेल और आधुनिक कैबिनेट में कोई साम्यता नहीं। कावेल लोकप्रिय सस्था नहीं थी। इसे ससन का विश्वास प्राप्त नहीं था। मसद इसे सदेह और घृणा की दृष्टि से देखती थी। इसका चयन सम्राट द्वारा होता था और इसके सदस्य सम्राट के प्रति उत्तरदायी होते थे, ससन के प्रति नहीं। इसकी बैठकें भी अनौपचारिक और अनियमित होती थीं। सम्राट ही इसकी बैठकों की अध्यक्षता करता था। इसके सदस्य पारस्परिक रूप से सम्बद्ध नहीं थे। व आपस में समुक्त रूप से विचार विमर्श नहीं करते थे और न ही सम्राट को समुक्त परामर्श देते थे। अनेक बार वे सम्राट को परस्पर विरोधी परामर्श देते थे। कावल न ता स्थायी मस्था थी और न ही एक मात्र ऐसी सस्था थी जिससे सम्राट परामर्श लेता था। सम्राट अन्य व्यक्तियों से भी परामर्श लेता था। इन सब बातों के बावजूद कावल में कैबिनेट व्यवस्था के मूल विद्यमान थे।

मंत्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व की भावना का विकास चार्ल्स I के काल में हुआ। चार्ल्स I के काल में ससन ने सम्राट को गलत परामर्श देने पर स्ट्रैफोर्ड के विरुद्ध कायवाही की। सन् 1679 में चार्ल्स II के शासन काल में, सम्राट की इच्छाओं के विपरीत, ससन ने ग्रन ऑफ डेनबी पर महाभियोग की कायवाही की और उस कारावास का दण्ड दिया। इस तरह मंत्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व की भावना का विकास हुआ।

सन् 1688 की रक्तहीन क्रान्ति और 1701 के सेटलमट एक्ट ने ससदीय सर्वोच्चता के सिद्धांत को निश्चित रूप से स्थापित कर दिया।

विलियम III और माग्रेती एन के शासन काल में इस प्रथा का विकास हुआ कि मंत्रिमण्डल के सदस्य एक ही राजनीतिक दल में संबधित होने चाहिए। यद्यपि अपने शासन काल के प्रारम्भिक वर्षों में विलियम III ने अपने मंत्रिमण्डल में व्हिग और टोरी दलों के सदस्यों को शामिल किया था पर तु यह व्यवस्था ठीक प्रकार से कायम न कर सकी। सन् 1695 में विलियम III ने केवल व्हिग दल के सदस्यों को अपने मंत्रिमण्डल में शामिल किया, जिनका उस समय कॉमन सभा में भी बहुमत था। इस व्यवस्था ने कैबिनेट में मजबूती उत्पन्न कर दी। इस समय से ही इस प्रथा का विकास हुआ कि मंत्रिमण्डल के सदस्यों में राजनीतिक सजातीयता होनी चाहिए और उनका सम्बन्ध कॉमन सभा में बहुमत प्राप्त दल से होना चाहिए।

3 18वीं शताब्दी में मंत्रिमण्डल का विकास—इस शताब्दी में मंत्रिमण्डल से सम्बंधित जिन विधेयनों का विकास हुआ उनमें प्रमुख हैं—(i) मंत्रिमण्डल द्वारा मत्ता अर्जित करना (ii) सम्राट का मंत्रिमण्डल की बैठक से अनुपस्थित रहना (iii) प्रधान मंत्री पद का विकास, (iv) आन्तरिक अथवा कुशल कैबिनेट का विकास, (v) मंत्रिमण्डल द्वारा समुक्त नीति, विचार एक नियम की प्रथा का

विकास, (vi) सम्राट द्वारा मंत्रिमण्डल के परामर्श में ग्रहस्तक्षेप की प्रथा का विकास, (vii) संसद द्वारा मंत्रिमण्डल की नीतियों एवं कार्यों के समर्थन की प्रथा का विकास, (viii) मंत्रिमण्डल द्वारा सम्राट और संसद के मध्य एक कड़ी का रूप ग्रहण करना, (ix) मंत्रिमण्डल के सदस्यों का कॉमन सभा में बहुमत दल के सदस्यों के समर्थन की प्रथा को पुष्ट करना, आदि ।

जॉर्ज प्रथम ने, जो ब्रिटिश रीति-रिवाजों, अंग्रेजी भाषा और ब्रिटिश राजनीति से अनभिज्ञ था, सन् 1714 से मंत्रिमण्डल की बैठकों से अनुपस्थित रहना शुरू कर दिया । जॉर्ज II और जॉर्ज III ने मंत्रिमण्डल की बैठकों से अनुपस्थित रहने की परम्परा को जारी रखा । परिणामस्वरूप मंत्रिमण्डल की बैठकों की अध्यक्षता करने, बैठकों के विवरणों की सूचना सम्राट को देने एवं मंत्रिमण्डल के परामर्श को सम्राट द्वारा स्वीकार कराने के लिए एक प्रमुख मंत्री की आवश्यकता होती थी । यह प्रमुख मंत्री कोष का प्रथम लाड होता था । इस प्रमुख मंत्री ने ही समय पाकर प्रधान मंत्री का पद ग्रहण कर लिया । आज भी प्रधान मंत्री को वेतन कोष के प्रथम लाड के रूप में ही प्राप्त होने है । सर राबर्ट वालपोल प्रथम प्रधानमंत्री थे जिन्होंने 20 वर्ष तक इस पद पर कार्य किया ।

सर राबर्ट वालपोल ने मंत्रिमण्डल की कार्यवाही एवं समर्थन से उसके संबंध में अनेक प्रथाओं का विकास किया जो आज तक मंत्रिमण्डलात्मक शासन व्यवस्था की प्रमुख विशेषताएँ एवं अभिसमय हैं । उदाहरणतः उन्होंने मंत्रिमण्डल में स्वतंत्र विचार-विमर्श पर बल दिया, उन्होंने कॉमन सभा की शक्ति पर बल दिया, राजनीतिक आवश्यकताओं के अनुसार देश के शासन का संचालन किया, कॉमन सभा में देश के हित के कार्यों को सम्पादित किया तथा शासन के कार्यों एवं नीतियों पर संसद का अनुमोदन प्राप्त किया । उन्होंने इस अभिसमय को शुरू किया कि जब संसद शासन की नीतियों अथवा कार्यों का अनुमोदन न करे तो उसे त्यागपत्र दे देना चाहिए । उदाहरणतः 1742 में जब संसद ने उसके मंत्रिमण्डल की नीतियों का अनुमोदन नहीं किया तो उन्होंने त्यागपत्र दे दिया । सर राबर्ट वालपोल ने 10 डॉर्निंग स्ट्रीट का प्रधानमंत्री के निवास स्थान के रूप में प्रयोग किया जो आज तक प्रधानमंत्री का सरकारी निवास स्थान है ।

18वीं शताब्दी में इस अभिसमय का विकास हुआ कि मंत्रिमण्डल की रचना में प्रधानमंत्री की इच्छा का आदर किया जाना चाहिए । उदाहरणतः जब सम्राट जॉर्ज I ने टाउनशेंड (Townshend) को पदच्युत कर दिया तो वालपोल ने 1717 में त्यागपत्र दे दिया । विपक्ष में बैठकर वालपोल ने सम्राट के लिए ऐसी परेशानियाँ पैदा कीं कि सम्राट का टाउनशेंड सहित उसे वापस लेना पड़ा । सन् 1745 में पेल्हम (Pelham) ने इसलिए त्यागपत्र दिया था कि जॉर्ज II एल्डरपिट को मंत्रिमण्डल में शामिल करने के लिए तैयार नहीं था । सन् 1757 में

सर्वसल तभी सरकार बनाने के लिए तैयार था जब पिट उसका राज्य सचिव हो। इस शताब्दी-म ही दो बार—1714 और 1782 म—सारे मंत्रिमण्डल ने त्याग पत्र भी दिया था। इस शताब्दी में उन प्रयागों का पुष्ट किया गया जिन्हें 17वीं शताब्दी म शुरू किया गया था।

4 19वीं शताब्दी में मंत्रिमण्डल का विकास—17वीं एवं 18वीं शताब्दी में मंत्रिमण्डल से सम्बन्धित जिन प्रयागों को शुरू एवं पुष्ट किया गया था, 19वीं शताब्दी में उन्हें परिष्कृत बनाया गया। सम्राट की शक्तियों पर अंतिम प्रहार किया गया। वह मिट्टी का महादेव अर्थात् ताममात्र का अधिकारी बना दिया गया, मंत्रिमण्डल ब्रिटिश शासन व्यवस्था का सर्वोच्च केन्द्र एवं गौरव बन गया। सम्प्रभुता मसद और मसद के माध्यम से निर्वाचित मण्डल को हस्तांतरित कर दी गयी।

सन् 1832 के अधिनियम ने न केवल सम्राट की शक्तियों पर अंतिम प्रहार किया बल्कि उन शक्तियों को भी गति में ला दिया जिनसे मंत्रिमण्डल सम्राट-मसद-निर्वाचक मण्डल को मिलाने वाली एक बड़ी बन गयी। दूसरे, राजनीतिक दलों के विकास ने जहाँ दलीय अशुशासन और नियंत्रण को बल दिया वहाँ मंत्रिमण्डल और मसद के सम्बन्धों को निर्धारित करने वाले अभिसमयों का भी विकास हुआ। ससदीय बहुमत, राजनीतिक मतैक्य, सामूहिक उत्तरदायित्व जैसे अभिसमयों का विकास हुआ। प्रधानमंत्री मंत्रिमण्डल का निर्माता, पीपलकर्ता एवं सहाराकर्ता बन गया। यह ठीक कहा गया है कि “पोल (सर राबर्ट वालपोल), डिजरेली और म्लैडस्टोन के काल में मंत्रिमण्डलीय शासन प्रणाली चरम उत्कृष्ट को पहुँच गयी थी।”

5 20वीं शताब्दी में मंत्रिमण्डल का विकास—20वीं शताब्दी में मंत्रिमण्डल से सम्बन्धित जिन विशेषताओं का विकास हुआ २ उनमें प्रमुख हैं मंत्रिमण्डलीय सचिवालय जो प्रायः प्रधानमंत्री कार्यालय के रूप में भी कार्य करता है, विभागहीन मंत्रियों की व्यवस्था, विशेषज्ञ समितियों की व्यवस्था, मंत्रिमण्डलीय समितियों की व्यवस्था राष्ट्रीय आपात के समय संयुक्त मंत्रिमण्डलों की व्यवस्था, राष्ट्रीय मुद्दा पर मंत्रिमण्डल के विभाजित हान पर जनमत संग्रह की व्यवस्था, आदि।

मंत्रिमण्डलीय सचिवालय का विकास 1916 में लॉयड जॉर्ज ने किया था। युद्ध कार्यों के सुचारू रूप से संचालन के लिए अनौपचारिक विचार-विमर्श की यह व्यवस्था इतनी लाभकारी सिद्ध हुई कि आज यह स्थायी रूप ग्रहण कर चुकी है। इसके माध्यम से ही प्रधानमंत्री सार प्रशासन पर निगरानी रखता है, सरकारी नीति की कार्यविधि को सुनिश्चित करता है, विभागों में समन्वय उत्पन्न करता है तथा उनके भेदों को दूर करता है।

सन् 1975 में ब्रिटिश मन्त्रिमण्डलीय व्यवस्था के मूल सिद्धान्त—सामूहिक उत्तरदायित्व—को छोड़े समय के लिए स्थगित करने के अभिसमय का विधान किया गया है। उदाहरणतः जब यूरोपीय आर्थिक समुदाय (E E C) में ब्रिटेन के प्रवेश पर विल्सन मन्त्रिमण्डल विभाजित था तो मन्त्रियों को खुले रूप से अपने-अपने विचारों को अभिव्यक्त करने की स्वतन्त्रता दी गयी थी। एक ही सभा में एक ही मंच पर विल्सन मन्त्रिमण्डल के सदस्यों ने साम्राज्यवादी के पक्ष और विपक्ष में विचार व्यक्त किये थे। उद्योग मन्त्री टोनी ग्रेन, राजगार मन्त्री माइकेल फूट, व्यापार मन्त्री पीटर शोर तथा अन्य चार मन्त्रियों ने तुल्य रूप से साम्राज्यवादी का विरोध किया था। ब्रिटिश संवैधानिक इतिहास में पहली बार, स्विट्जरलैंड की भांति, 5 जून 1975 को जनमत संग्रह कराया गया जिसमें निर्वाचक मण्डल ने ब्रिटेन के साम्राज्यवादी के पक्ष में निर्णय दिया। समय पाकर जनमत संग्रह की यह व्यवस्था मजबूत सर्वोच्चता के सिद्धांत को चुनौती दे सकती है। यह उदाहरण इस बात को भी सिद्ध करता है कि संसद किसी प्रमुख राष्ट्रीय मुद्दे पर निर्णय लेने में अपने-आपको अयोग्य समझती है। भावी पीढ़ियाँ अन्य संवैधानिक प्रश्नों पर, विशेषकर राजतन्त्र के अस्तित्व पर, भी जनमत संग्रह की मांग कर सकती हैं।

मन्त्रिमण्डल से सम्बन्धित अभिसमय

मन्त्रिमण्डल से सम्बन्धित अभिसमयों की विस्तृत व्याख्या "अभिसमय" के अध्याय में की गयी है। अतः इनका अध्ययन उसी अध्याय में करें।

मन्त्रिमण्डल की विशेषतायें

ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल की प्रमुख विशेषताओं को निम्न शीर्षकों के अन्तर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

1. सम्राट की अनुपस्थिति—सम्राट मन्त्रिमण्डल की बैठकों में उपस्थित नहीं होता, उसका बैठकों की अध्यक्षता नहीं करता, उसके विचार विमर्श में हिस्सा नहीं लेता। मन्त्रिमण्डल की बैठकों से सम्राट की अनुपस्थिति संसदीय परम्परा का विकास 1714 में जाज I के काल में सयोग और परिस्थितिवश हुआ था। परन्तु आज यह ब्रिटिश मन्त्रिमण्डलीय व्यवस्था का मूल आधार है। जब कभी किसी सम्राट ने जैसाकि जाज III ने इस परम्परा को तोड़ने का प्रयास किया तो उसका घोर विरोध किया गया।

सम्राट ब्रिटिश कार्यपालिका का अभिन्न अंग है। परन्तु वह मन्त्रिमण्डल से पृथक् है। वैधानिक दृष्टि से शासन की सारा शक्तिया सम्राट के हाथों में निहित है परन्तु व्यवहार में वह उन शक्तियों का प्रयोग स्वयं नहीं करता, उनका प्रयोग मन्त्रिमण्डल करता है जो सामूहिक रूप से कॉमन सभा के प्रति उत्तरदायी है। आज

स्थिति यह है कि मन्त्रिमण्डल नीति निर्धारित करता है, निर्णय लेता है और विदु कित स्थानों (dotted Lines) पर हस्ताक्षर करता है।

सम्राट केवल प्रधानमंत्री की नियुक्ति करता है। परन्तु यहाँ भी वह निरपेक्ष भाव से कार्य नहीं करता उसकी इच्छा कॉमन सभा में बहुमत प्राप्त दल के नेता तक सीमित है। अन्य मंत्रियों की नियुक्ति सम्राट प्रधान मंत्री के परामर्श पर करता है।

सक्षेप में, मन्त्रिमण्डल से सम्राट की अनुपस्थिति में मन्त्रिमण्डल के सामूहिक उत्तरदायित्व एवं राजतंत्र के लोकतंत्रीयकरण में सहायता की है।

2 प्रधान मंत्री का नेतृत्व—ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल प्रधान मंत्री के नेतृत्व में कार्य करता है। प्रधान मंत्री मन्त्रिमण्डल का निर्माता, पोषण कर्ता एवं सहारकर्ता है। उसके इद-गिर्द मन्त्रिमण्डल निर्मित होता है, उसके जीवित रहते मन्त्रिमण्डल जीवित रहता है तथा उसकी मृत्यु से मन्त्रिमण्डल की मृत्यु हो जाती है।

मंत्रियों का चयन प्रधान मंत्री करता है। सम्प्रभु प्रधान मंत्री को यह नहीं कह सकता कि अमुक व्यक्ति को मन्त्रिमण्डल में शामिल किया जाय अथवा अमुक को शामिल न किया जाय। मन्त्रिमण्डल के सदस्यों के चयन में प्रधान मंत्री का निर्णय अंतिम होता है यद्यपि उसे भी दल के प्रमुख सदस्यों, विन्न-विन्न वर्गों, हिता, धर्मों एवं क्षेत्रों के दावों को स्वीकार करना पड़ता है तथा उन्हें मन्त्रिमण्डल में स्थान देना पड़ता है।

प्रधान मंत्री मंत्रियों के विभागों का वितरण करता है उनके पारस्परिक भेदों को दूर करता है, उन्हें प्रोत्साहन देता है, निर्देशन देता है तथा आवश्यकता हो तो चेतावनी भी देता है। वह उदण्ड अथवा उपद्रवी मंत्री को पदच्युत भी कर सकता है अथवा उससे त्यागपत्र भी माग सकता है।

प्रधान मंत्री मन्त्रिमण्डल की बैठकें बुलाता है, उनको अध्यक्षता करता है तथा बैठकों की कार्य सूची तैयार करता है। यद्यपि मन्त्रिमण्डल के निर्णय प्रायः आम सहमति अथवा बहुमत से लिए जाते हैं परन्तु यहाँ भी प्रधान मंत्री की स्थिति प्रभावपूर्ण एवं प्रभुत्वपूर्ण होती है। अपने विचारों को स्वीकार कराने के लिए वह अपने त्यागपत्र की धमकी दे सकता है।

3 राजनीतिक सजातीयता—ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल के सभी सदस्य एक ही राजनीतिक दल में सम्बन्ध रखते हैं। समान दलीय आधार उन्हें एक मूक में बाधता है, राजनीतिक विचारों की एकता उनमें समान दृष्टिकोण उत्पन्न करती है दलीय सदस्यता उनमें कार्य की एकता, प्रयोजन की एकता और उद्देश्य की एकता उत्पन्न करती है। इस तरह मन्त्रिमण्डल के सदस्य सार्वजनिक विषयों पर प्रायः समान दृष्टिकोण अपनाते हैं। भावजनिक मंच पर समान विचार व्यक्त करने हैं, पूर्व निर्धारित नीतियों को

कार्यान्वित करने हैं और संसद में मधुवन पक्ष प्रस्तुत करने है। संक्षेप में, राजनीतिक सजातीयता सरकार के कार्यों के संचालन को सरल बनाती है।

इंग्लैंड को संयुक्त सरकारें पसंद नहीं। फिर भी ब्रिटिश संवैधानिक इतिहास में युद्ध और आर्थिक संकटा का सामना करने के लिए संयुक्त अथवा राष्ट्रीय सरकारों का निर्माण किया गया है। उदाहरणतः 1931-35 के आर्थिक संकट और 1939-45 के द्वितीय महायुद्ध के समय रेम्जे मैन्डोन्लड, बाल्डरिन चेम्बरलेन और चर्चिल के नेतृत्व में राष्ट्रीय सरकारों का निर्माण किया गया था।

4 एकता—मंत्रिमण्डल एक एकता है एक इकाई है। यह विशेषता मंत्रिमण्डल के सदस्यों को बाध्य करती है कि वे संसद के समक्ष अपना संयुक्त पक्ष प्रस्तुत करें, कम से कम दिखावे में एकता बनाये रखें और सावजनिक रूप से (संसद के अंदर व बाहर) सरकार की नीतियों का समर्थन करें। यह नहीं हो सकता कि कोई मंत्री मंत्रिमण्डल का सदस्य तो रहे, परन्तु उसका बम बर न रहे।

मंत्रिमण्डल का कोई सदस्य मंत्रिमण्डल की बैठकों में किसी विषय पर अपने भिन्न विचारों को प्रकट कर सकता है। परन्तु जब मंत्रिमण्डल किसी विषय पर निर्णय ले लेता है तो कोई भी मंत्री सावजनिक रूप से उसका विरोध नहीं कर सकता। उसे उसका समर्थन करना ही होता है। मंत्रिमण्डल से त्यागपत्र देकर ही कोई मंत्री किसी नीति का विरोध कर सकता है। उदाहरणतः 1966 में फ्रैंक कुसिंस (Frank Cousins) ने मूल्य और आय विधेयक पर और 1968 में लॉर्ड लॉन्गफोर्ड (Lord Longford) ने शिक्षा में कटौती के प्रश्न पर त्यागपत्र दे दिया था। इस प्रकार के त्यागपत्र प्रायः कम हीन हैं और विचारों की भिन्नता के बावजूद सदस्य दल में बने रहते हैं।

5 सामूहिक उत्तरदायित्व—यह ब्रिटिश मंत्रिमण्डलीय व्यवस्था की केंद्रीय विशेषता है। यह उसकी काय विधि का आधार है। जैसा कि लॉर्ड माले ने कहा है कि "मंत्रिमण्डल का प्रथम सिद्ध संयुक्त एवं अविभाज्य उत्तरदायित्व है।"

सामूहिक उत्तरदायित्व का अर्थ है टीम भावना, पारस्परिक सहयोग, पारस्परिक विश्वास और सामान्य मोर्चे की भावना। इसका अर्थ है सामान्य उत्तरदायित्व की भावना। मंत्रिमण्डल का कोई भी सदस्य अपने उत्तरदायित्व से इसलिए नहीं बच सकता कि निर्णय लेने समय उससे राम नहीं लगे गई, अथवा निर्णय उसकी अनुपस्थिति में लिये गए।

सामूहिक उत्तरदायित्व का अर्थ है कि मंत्रिमण्डल अपनी नीतियों, कार्यों, योजनाओं और प्रशासन संचालन के लिये संसद के प्रति और संसद के माध्यम से निर्वाचक मण्डल के प्रति, सामूहिक रूप से उत्तरदायी है। वैधानिक दृष्टि में मंत्रिमण्डल संसद के प्रति भी उत्तरदायी है। इसका अर्थ है कि मंत्रिमण्डल को संसद व

समक्ष अपनी नीतियों और कार्यों को स्पष्ट करना पड़ता है तथा उनके आधार एवं औचित्य को सिद्ध करना पड़ता है। यदि मसद मंत्रिमण्डल की नीतियों का समर्थन नहीं करती अथवा सरकार किसी महत्वपूर्ण मुद्दे पर पराजित हो जाती है तो मंत्रिमण्डल के पाम दो विकल्प हैं—(1) प्रधानमंत्री सभाओं को परामर्श देकर मसद को तत्काल भंग करा दे अथवा, (ii) अपने मंत्रिमण्डल का त्यागपत्र दे दे। परंतु प्रायः निक समय में जैसाकि एथनी एच विच ने कहा है कि "सरकारें मसद द्वारा पराजित नहीं होती, वे निर्वचक मण्डल द्वारा ही पराजित होती हैं क्योंकि जिन सरकार के मसद में पराजित होने की सम्भावना होती है वह पहले ही त्यागपत्र दे देती हैं अथवा मसद को भंग करा देती हैं।"

सामूहिक उत्तरदायित्व का अर्थ है कि "मन्त्री इकट्ठे ही बैठते और इकट्ठे ही डूबते हैं।" उनका "उत्थान और पतन" एक साथ होता है। यहाँ "सब एक के लिये और एक सबके लिये" होता है।" किसी एक मन्त्री की नीति पर आक्रमण सरकार की नीति पर आक्रमण समझा जाता है। किसी एक मन्त्री की पराजय सरकार की पराजय मानी जाती है। कभी-कभी ऐसा भी होता है कि जब कोई मन्त्री आक्रमण का निशाान बनता है अथवा उसको भूलों से मंत्रिमण्डल के पतन की सम्भावनाओं बढ़ती है तो वह एक मन्त्री स्वयं त्यागपत्र देकर मंत्रिमण्डल के जीवन को बचा सकता है।

सामूहिक उत्तरदायित्व के सिद्धांत में अनेक अपवाद भी हैं अर्थात् मंत्रिमण्डलीय "एकता" एक "संयुक्त पक्ष प्रस्तुत करने की प्रथा" का संवदा पालन नहीं किया गया। उदाहरणतः यूरोपीय सभा वातावरण (E E C) में ब्रिटेन के प्रवेश पर मजदूर दल का तत्कालीन मंत्रिमण्डल (हेल्ड विल्सन की सरकार) इतनी बुरी तरह से विभक्त था कि ब्रिटिश संवधानिक इतिहास में पहली बार, स्विटजरलैंड की भांति, 5 जून, 1975 को जनमत संग्रह कराना पड़ा। यह (जनमत संग्रह) एक ऐसा संविधानोत्तर विवास है (Extra constitutional Development) जिसमें राजनीतिक समस्याओं के अस्तित्व का, जैसाकि संसदीय सर्वोच्चता के सिद्धांत और राजतन्त्र के अस्तित्व को, चुनौती देने की क्षमता है।

6 निजी उत्तरदायित्व—मंत्रिमण्डल के सामूहिक उत्तरदायित्व के अतिरिक्त प्रत्येक मन्त्री अपने विभाग की भूलों के लिए भी उत्तरदायी है। यदि किसी मन्त्री लय की भूलें गम्भीर हैं तो उसके मन्त्री का त्यागपत्र देना पड़ता है। उदाहरणतः एटनी मंत्रिमण्डल के वित्त मन्त्री ह्यूग डाल्टन (Hugh Dalton) को 1947 में इसलिए त्यागपत्र देना पड़ा कि बजट के मसद में प्रस्तुत होने से पूर्व उसके कुछ अंश एक पत्र में प्रकाशित हो गए थे। सन 1963 में जान प्रोप्यूमो ने इसलिए त्यागपत्र दिया कि उनमें कॉमन सभा के समक्ष झूठ बोला था। सन 1973 में नाइलैम्बटन और लाइजेरि को भी इसलिए त्यागपत्र देना पड़ा कि उनके वेश्याओं के साथ सम्बंध थे।

किसी मंत्री की निजी भूलों अथवा उमके मंत्रालय के स्थायी कमचारियों की भूलों पर मन्त्रिमण्डल के सामूहिक उत्तरदायित्व का सिद्धांत लागू नहीं होता। फिर भी मन्त्री के निजी उत्तरदायित्व की आड़ में मन्त्रिमण्डल के सामूहिक उत्तरदायित्व को शरण दी जा सकती है। उदाहरणतः 1935 का होर-लावेल समझौता मन्त्रिमण्डल के सामूहिक निष्णय का परिणाम था परन्तु ससद में जब इस समझौते का घोर विरोध हुआ तो सर सैमुगल होर को बलि का बकरा बना दिया गया अर्थात् होर ने त्याग-पत्र देकर मन्त्रिमण्डल के पतन को बचा लिया।

7 कार्यपालिका और व्यवस्थापिका में घनिष्ठ सम्बन्ध—मन्त्रिमण्डलात्मक व्यवस्था में कायपालिका और व्यवस्थापिका में निरन्तर घनिष्ठ सम्बन्ध बना रहता है। वस्तुतः ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल समद की ही एक ममिति है। उसके सदस्य ससद में बहुमत दल के सदस्य होने हैं। यदि किसी ऐसे व्यक्ति को मन्त्री बना दिया जाय जो समद का सदस्य नहीं होता, यदि उसे पीयर बनाकर लाई सभा का सदस्य न बना दिया जाय, उसे छ माह के भीतर कॉमन सभा का सदस्य बनना पड़ता है अथवा उसे त्याग पत्र देना पड़ता है जैसाकि लास्की ने कहा है कि “ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल ससद का अभिन्न एव सजीव अंग है जिसे उसमें पृथक नहीं किया जा सकता।” कायपालिका और व्यवस्थापिका में घनिष्ठ सम्बन्ध होने के कारण ब्रिटिश राजनीतिक व्यवस्था में गतिरोध उत्पन्न होने की सम्भावना नहीं होती।

ब्रिटेन में कायपालिका और व्यवस्थापिका एक-दूसरे पर निर्भर करते हैं, वे न केवल एक-दूसरे से मिल कर कार्य करते हैं बल्कि एक-दूसरे के पूरक के रूप में भी कार्य करते हैं। मन्त्रिमण्डल ससद का नेतृत्व करता है, उसका माग-दर्शन करता है और उस पर, दनीय अनुशासन के माध्यम से, नियन्त्रण रखता है। मन्त्रिमण्डल के सदस्य समद की बैठकों में उपस्थित होते हैं, उसमें विचार-विमर्श में हिस्सा लेते हैं तथा मतदान में भाग लेते हैं। निस्सन्देह विधेयकों का पारित करना ससद के अधिकार क्षेत्र में आता है परन्तु मन्त्रिमण्डल ही उसमें विधायी कार्यक्रम की निर्धारित करता है और उन्हीं विधेयकों के पारित होने की सम्भावना होती है जिन्हें मन्त्रिमण्डल का समर्थन प्राप्त होना है। वस्तुतः मन्त्रिमण्डल के सदस्य विधेयकों को आरम्भ करने हैं, उन्हें सदन में प्रस्तुत करते हैं, उनके आचारों एव प्रयोजनों को स्पष्ट करते हैं तथा उन्हें पारित करने का अनुरोध करते हैं।

ब्रिटिश कायपालिका और व्यवस्थापिका एक-दूसरे पर नियन्त्रण रखने हैं। उदाहरणतः व्यवस्थापिका बजट पर नियन्त्रण रखती है और प्रश्नों, पूरक प्रश्नों, नि दा प्रस्तावों स्वयं प्रस्तावों एव अविश्वास के प्रस्तावों को प्रस्तुत करके कायपालिका को नियंत्रित करने का प्रयास करती है। दूसरी ओर कायपालिका भी व्यवस्थापिका को समय से पूरक भग करने की धमकी देकर उसे अनुशासित एव नियंत्रित रखने का प्रयास करती है।

8 गोपनीयता—मंत्रिमण्डल की बैठकें, उसकी कार्यवाही के विवरण, विषयों पर किया गया विचार-विमर्श एवं उन पर व्यक्त किए गये विचारों को गुप्त रखा जाता है। किसी भी मंत्री को मंत्रिमण्डल की गोपनीयता के सिद्धांत की उल्लंघना करने अथवा उसका रहस्योद्घाटन करने या अधिवार नहीं है। प्रीवी काउंसिल की शपथ जहां मंत्रियों को गोपनीयता बनाने रखने के लिये बचनबद्ध करती है वहां 1920 का राजकीय गोपनीय अधिनियम गोपनीयता की उल्लंघना को दण्डनीय अपराध बनाता है।

मंत्रिमण्डल की कार्यवाही को भी गुप्त रखा जाता है। फिर भी अप्रत्यक्ष रूप से उसकी कार्यवाही के विवरण प्रकाश में आते रहते हैं, विशेषकर उस परिस्थिति में जब कोई मंत्री नीति पर मतभेद होने के कारण, मंत्रिमण्डल से त्यागपत्र दे देता है और त्यागपत्र के कारणों का स्पष्टीकरण सदन में अथवा अपने वक्तव्यों में देता है अथवा जब कोई मंत्री अपने सस्मरणों (Memories) को प्रकाशित करता है।

9 मंत्रिमंडलीय सचिवालय—इसका विकास लॉयड जार्ज के शासन काल में सन् 1917 में किया गया था। इसका मुख्य कार्य मंत्रिमण्डल को सचिवालय सेवार्थें प्रदान करना है तथा मंत्रिमण्डल की बैठकों की कार्यवाही का विधिवत लेखा रखना है। मंत्रिमण्डल की बैठकों की कार्यवाही को औपचारिक रूप से प्रकाशित नहीं किया जाता।

10 समितियाँ—प्राधुनिक मंत्रिमण्डल समितियों के माध्यम से कार्य करते हैं। ब्रिटेन में 1945 से, एटली के शासन काल से, मंत्रिमण्डलीय समितियों को व्यवस्थित ढंग से संगठित किया गया है। इन समितियों का निर्माण मंत्रिमण्डल पर कायभार कम करने एवं विभागीय नीतिमा में समन्वय उत्पन्न करने और विशेष ज्ञान से लाभ लेने के लिए किया जाता है।

मन्त्रिपरिषद् एवं मन्त्रिमण्डल

मन्त्रिपरिषद् एवं मन्त्रिमण्डल में मुख्य अंतर निम्न है—

1 मन्त्रिपरिषद् एक विशाल मस्था है जबकि मन्त्रिमण्डल एक छोटी मस्था है। जहां मन्त्रिपरिषद् के सदस्यों की संख्या 50-60 के लगभग होती है वहां मन्त्रिमण्डल के सदस्यों की संख्या 20-22 के लगभग होती है। मन्त्रिपरिषद् में सभी प्रकार के छोटे बड़े मंत्री शामिल होते हैं जैसाकि मन्त्रिमण्डल स्तर के मंत्री, राज्य मंत्री और उप मंत्री। मन्त्रिपरिषद् में ससदीय सचिव भी शामिल होते हैं जो मंत्रियों की अनुपस्थिति में सदन में उनका प्रतिनिधित्व करते हैं तथा प्रश्नों के उत्तर भी देते हैं। दूसरी ओर मन्त्रिमण्डल में केवल मंत्री स्तर के मंत्री ही शामिल किये जाते हैं।

2 मन्त्रिपरिषद् और मन्त्रिमण्डल की स्थिति एवं महत्व में अंतर है। जहां मन्त्रिमण्डल प्रशासन की धुरी है, उसका मुख्य केन्द्र है वहां मन्त्रिपरिषद्

उसकी महायुक्त है। मंत्रिमण्डल राष्ट्रीय नीतियों को निर्धारित करता है, उच्च पदाधिकारियों को नियुक्त करता है, विभागीय विवादों का निपटारा करता है तथा उनमें समन्वय उत्पन्न करता है। मंत्रिमण्डल में प्राप्त दल के ज्येष्ठ एवं प्रमुख सदस्य शामिल किये जाते हैं। मंत्रिमण्डल के मंत्री विभागाध्यक्ष होते हैं। मंत्रिमण्डल का अपना एक सचिवालय होता है जिसे मंत्रिमण्डलीय सचिवालय कहा जाता है और उसके सचिव को मंत्रिमण्डलीय सचिव कहा जाता है।

3 मंत्रिमण्डल के सदस्यों की संयुक्त बैठकें होती हैं। उसके सदस्य सामूहिक रूप में विचार-विमर्श करते हैं। उसके नियम सामूहिक होते हैं। दूसरी ओर, मंत्रिपरिषद् के सदस्यों की संयुक्त बैठकें नहीं होती। वे सामूहिक विचार-विमर्श नहीं करते। वे अपने विभागों से सम्बन्धित होते हैं और उन्हीं के बारे में सोचते और निर्णय लेते हैं। मंत्रिपरिषद् के सदस्य मंत्रों के अधीन कार्य करते हैं।

4 मंत्रियों, राज्य मंत्रियों एवं उपमंत्रियों के वेतनों में भिन्नता होती है।

मंत्रिमण्डल के असाधारण स्वरूप

मंत्रिमण्डल के असाधारण स्वरूप मुख्यतः निम्न हैं--

1 छाया मंत्रिमण्डल (Shadow Cabinet)—ब्रिटिश शासन व्यवस्था की एक अद्वितीय विशेषता यह है कि वहाँ कॉमन सभा में बहुमत प्राप्त दल ही मंत्रिमण्डल का निर्माण नहीं करता बल्कि अल्पमत प्राप्त दल भी अपना मंत्रिमण्डल बनाता है जिसे छाया मंत्रिमण्डल कहे हैं। यदि बहुमत दल का नेता प्रधान मंत्री के रूप में नियुक्त किया जाता है तो अल्पमत प्राप्त दल के नेता को "विपक्ष का नेता" कहा जाता है। प्रधान मंत्री मंत्रिमण्डल का निर्माण करता है तो विपक्ष का नेता छाया मंत्रिमण्डल का निर्माण करता है। यदि मंत्री विभागाध्यक्ष के रूप में कार्य करते हैं तो छाया मंत्रिमण्डल के सदस्य छाया मंत्री के रूप में कार्य करते हैं। दोनों को ब्रिटिश शासन व्यवस्था के आवश्यक अंग समझा जाता है। दोनों ही महामहिम के प्रति निष्ठावान समझे जाते हैं। यदि सत्तारूढ़ दल की सरकार 'महामहिम की सरकार' कहलाती है तो विपक्ष भी "महामहिम का विपक्ष" कहा जाता है। सन 1937 के मिनिस्टर्स आफ द क्रौज्ज एक्ट ने वेचन कोष के प्रथम लाइ (प्रधानमंत्री) के लिए ही वेतन निर्धारित नहीं किये थे अपितु विपक्ष के नेता के लिए भी वेतन निर्धारित किये थे। आज यदि प्रधानमंत्री का 20,000 पाउण्ड वार्षिक वेतन के रूप में प्राप्त

1. विपक्ष का नेता कॉमन सभा का वह सदस्य होता है जो सदन में उस दल का नेता होता है जिस अल्प दलों की तुलना में अधिक स्थान मिले होंगे हैं परन्तु जिसने पास बहुमत नहीं हाता। सदेह की स्थिति में स्वीकर निश्चित करता है कि विपक्ष का नेता कौन होगा।

होने है ता विपक्ष के नेता का 9 500 पाउण्ड वार्षिक वेतन के रूप में प्राप्त होने हैं ।

ब्रिटेन में छाया मंत्रिमण्डल की व्यवस्था इंग्लिय सम्भव है कि वहाँ दो प्रमुख राजनीतिक दल हैं । दोनों आर्थिक और सामाजिक नीतियों के आधार पर संगठित हैं । दोनों का निर्वाचक मण्डल व पर्याप्त बहुमत का समयन बारी-बारी में प्राप्त होता रहता है । दोनों एक-दूसरे का विकल्प प्रस्तुत करने की स्थिति में होते हैं । इसी कारण विपक्ष को "वैकल्पिक सरकार" की सजा दी जाती है ।

छाया मंत्रिमण्डल से उत्पन्न होने वाले लाभ मुख्यतः निम्न हैं—

(i) विपक्ष संगठित रहता है । उसकी घालोचनार्थी गैर-जिम्मेदाराना नहीं होती । विपक्ष निष्ठावान, रचनात्मक और उत्तमदायी होता है ।

(ii) संगठित विपक्ष सरकार को सुस्त अथवा लापरवाह नहीं होने देता । सरकार सबदा सतक रहती है ।

(iii) सरकार के निर्माण में कठिनाई नहीं होती । वैकल्पिक सरकार सबदा उपन्यास होती है । जब कभी सरकार किसी महत्वपूर्ण विषय पर सदन में विफल हो जाती है अथवा निर्वाचना में पराजित हो जाती है तो विपक्ष सरकार के कार्य को सम्भालने के लिए तैयार रहता है ।

(iv) सरकार और विपक्ष दोनों लोकतन्त्र के नियमों का पालन खेल के नियमों की भाँति करते हैं जहाँ विपक्ष मत्ता प्राप्त करने के लिए सर्वैधानिक साधनों का सहारा लेता है वहाँ सरकार नीतियों का घोषणी नहीं । निस्त वह लोकतन्त्र में बहुमत का आदर होता है और वह अतन्त्र प्रभावी होता है परन्तु अल्पसंख्यक की इच्छा का निरादर अथवा उपेक्षा नहीं हाती । विपक्ष के विचारों की ओर ध्यान दिया जाता है । वस्तुतः सरकार महत्वपूर्ण राष्ट्रीय नीतियों का निर्माण विपक्ष के माध्यम विचार विमर्श करके ही निर्धारित करती है । जैसाकि बिबटन हॉग ने कहा है कि "नीति, जैसाकि सामान्यतः समझा जाता है, बहुमत शासन की उपज नहीं, यह विचार विमर्श ही उपज है । यह विपक्ष के तक एक आपत्ति तथा साँवों में सरकारी बहुमत के पारस्परिक प्रभाव की उपज है ।"

2. संयुक्त मंत्रिमण्डल (Coalition Cabinet)—बुद्ध परिस्थितियाँ ऐसी हो सकती हैं जिनमें एक दल व मंत्रिमण्डल के निर्माण की सम्भावना नहीं होती अथवा राष्ट्रीय हित में ऐसा करना उचित नहीं माना जाता अथवा इस प्रकार की परिस्थितियों में असा संशय हाती है अथवा राष्ट्रीय एकता एवं सुष्ठु संगठित प्रयासों की माँग करता है । ऐसी परिस्थितियों में दो अथवा तीन अथवा इतने भी अधिक राजनीतिक दलों का मिला कर एक संयुक्त राष्ट्रीय सरकार का निर्माण किया जाता है । प्रायः निम्न परिस्थितियों में ही संयुक्त सरकारों का निर्माण किया जाता है—

(1) सामान्य निर्वाचन में पतनस्वरूप जब विगी एक दल को स्पष्ट बहुमत प्राप्त न हो ।

(ii) आर्थिक संकट को स्थिति उत्पन्न हो जाय और उसका सुदृढता से सामना करने के लिए मयुक्त राष्ट्रीय प्रयासों की आवश्यकता हो। उदाहरणतः सन् 1931 के आर्थिक संकट का सामना करने के लिए मैकडोनाल्ड के नेतृत्व में मयुक्त सरकार का निर्माण किया गया था।

(iii) युद्ध अथवा अन्य प्रकार की आपात स्थिति का सामना करने के लिए। उदाहरणतः सन् 1940 में चर्चिल के नेतृत्व में मयुक्त सरकार का निर्माण किया गया था ताकि युद्ध प्रयासों में राष्ट्रीय शक्ति को जुटाया जा सके।

3 युद्ध मन्त्रिमण्डल (War Cabinet)—युद्ध तथा युद्ध जैसी स्थिति तत्काल निर्णय की मांग करती है। अतः युद्ध से सम्बन्धित सभी विषयों पर निर्णय लेने के लिए कभी-कभी "युद्ध मन्त्रिमण्डल" का निर्माण कर दिया जाता है। यह प्रायः 5-6 मन्त्रियों की एक छोटी निकाय होती है जिसके पास विभागीय कार्यभार नहीं होता। वह केवल युद्ध सम्बन्धी विषयों का निपटारा करती है। क्योंकि यह युद्ध तक सीमित होती है अतः यह अल्प जীবों होती है और युद्ध के समाप्त होते ही समाप्त हो जाती है। उदाहरणतः 1916 में लायड जॉर्ज ने और 1940 में चर्चिल ने इस प्रकार के मन्त्रिमण्डल की रचना की थी।

4 आन्तरिक अथवा कुशल मन्त्रिमण्डल (Inner or Efficient Cabinet)—आन्तरिक अथवा कुशल मन्त्रिमण्डल 4-5 मन्त्रियों की ऐसी छोटी निकाय है जो राष्ट्रीय नीतियों का समूचे रूप में मूल्यांकन करती है। इसके सदस्य प्रायः विभाग-हीन मन्त्री होते हैं। इसके सदस्य राष्ट्रीय नीतियाँ एवं महत्त्वपूर्ण सार्वजनिक समस्याओं पर विचार-विमर्श करने के लिए सबदा उपलब्ध होते हैं। इसका विकास केवल इसलिए हुआ है कि मन्त्रिमण्डल एक बड़ी निकाय बन गयी है और सभी मन्त्रियों से प्रत्येक विषय पर विचार-विमर्श करना सम्भव नहीं होता।

मन्त्रिमण्डल का निर्माण (संगठन)

मन्त्रिमण्डल का निर्माण सामान्य निर्वाचन के बाद अथवा संसदीय मन्त्रिमण्डल के रथागपन देने के बाद होता है। उसका निर्माण सम्प्रभु द्वारा होता है परन्तु मन्त्रिमण्डल के निर्माण में उसकी शक्तियाँ मात्र औपचारिक हैं। वह अपनी इच्छा से उसका निर्माण नहीं कर सकता। उसका निर्माण परम्पराओं द्वारा मर्यादित है।

सम्राट अथवा साम्राज्ञी केवल प्रधान मन्त्री का चयन करते हैं। यहाँ भी उनकी इच्छा परम्पराओं में मर्यादित है। सामान्य निर्वाचन के फलस्वरूप जिस राजनीतिक दल को कॉमन सभा में स्पष्ट बहुमत प्राप्त होता है सम्राट अथवा साम्राज्ञी उसके स्वीकृत नेता को प्रधान मन्त्री पद पर नियुक्त करते हैं तथा उसे सरकार निर्माण के लिए निम्नरूप देते हैं। फिर भी कुछ परिस्थितियाँ ऐसी हो सकती हैं जिनमें सम्राट अथवा साम्राज्ञी को प्रधान मन्त्री के चयन में न्यूनतम मात्रा में भूमिका निभाने का अवसर प्राप्त है। ये परिस्थितियाँ मुख्यतः अग्रलिखित हैं—

1 सामान्य निर्वाचन के फलस्वरूप यदि किसी राजनीतिक दल का कामन सभा में स्पष्ट बहुमत प्राप्त न हो।

2 कॉमन सभा में बहुमत प्राप्त दल का नेता अथवा सत्ताहूड प्रधान मंत्री अस्वस्थता अथवा अन्य किसी कारण से त्यागपत्र दे दे, अथवा उसकी मृत्यु हो जाय और दल किसी स्वीकृत नेता को प्रस्तुत करने में अग्रमथ हो अथवा उस पद के लिए दो या दो से अधिक व्यक्ति दावेदार हो। ऐसी परिस्थिति में सम्प्रभु पदमुक्त (Outgoing) प्रधान मंत्री से उसके उत्तराधिकारी के सम्बन्ध में परामश ले भी सकता है अथवा परामश लेने से इन्कार भी कर सकता है।

3 किसी सत्ताहूड सरकार के पद त्यागने पर सम्राट अथवा साम्राज्ञी विपक्ष के नेता को सरकार बनाने का निमन्त्रण देती है परन्तु यदि राष्ट्रीय संकट अथवा आर्थिक संकट का सामना करने के उपायों के सम्बन्ध में सरकार विभाजित हो जाय और वह त्यागपत्र दे दे तथा विपक्ष का नेता सरकार बनाने की स्थिति में न हो और संयुक्त राष्ट्रीय सरकार के निर्माण की आवश्यकता पड़ जाये तो इस स्थिति में भी सम्प्रभु महत्वपूर्ण भूमिका निभा सकता है।

उपरोक्त तीनों परिस्थितियों में सम्प्रभु प्रधान मंत्री के चयन में महत्वपूर्ण भूमिका निभा सकता है परन्तु यहाँ भी वह निरपेक्ष भाव से कार्य नहीं कर सकता। वह ऐसे व्यक्ति को ही प्रधान मंत्री पद पर नियुक्त कर सकता है जो कॉमन सभा में बहुमत को अपने साथ ले जाने की क्षमता रखता हो अथवा सदन के प्रथम अधिवेशन में ही उसकी सरकार का पतन हो जायेगा।

प्रधान मंत्री की नियुक्ति के सम्बन्ध में एक अन्य अभिसमय यह है कि उसे कॉमन सभा का सदस्य होना चाहिए लाड सभा का नहीं। इस अभिसमय का विकास 1923 में हुआ था जब सम्राट ने स्टेनले वाल्डविन को प्रधान मंत्री पद पर नियुक्त करने लाड कजन के दावे की उपेक्षा कर दी थी। इस अभिसमय का लाभ यह है कि कॉमन सभा का सदस्य होने से प्रधान मंत्री सदन की नाडों पर नियन्त्रण रख सकता है।

मंत्रिमण्डल के अन्य सदस्यों की नियुक्ति प्रधान मंत्री के परामश पर सम्प्रभु द्वारा की जाती है। वस्तुतः प्रधान मंत्री मंत्रिमण्डल के सदस्यों की सूची तैयार करता है जिसे सम्प्रभु स्वीकार कर लेता है। सम्प्रभु प्रधान मंत्री से यह नहीं कह सकता कि अमुक व्यक्ति को मंत्रिमण्डल में शामिल किया जाय अथवा न किया जाय। मंत्रिमण्डल के सदस्यों की नियुक्ति में प्रधान मंत्री का निर्णय अंतिम है। इस पर भी सम्प्रभु मंत्रिमण्डल के सदस्यों की नियुक्ति में परामश देने के अपने सवैधानिक अधिकार का प्रयोग कर सकता है। साम्राज्ञी विक्टोरिया ता कभी कभी अमुक व्यक्ति या मंत्री नियुक्त करने में इन्कार कर देती थी। उदाहरण के लिये उद्दोन सर चार्ल्स डिल्क (Sir Charles Dilke) और लेबूशोर (Labouchere)

को नियुक्त करने से इसलिए इन्कार कर दिया था कि उनके विचार राजतन्त्र के विरुद्ध थे।

निस्सम्बद्ध मन्त्रिमण्डल के सदस्यों को नियुक्ति में प्रधानमंत्री का नियंत्रण अतिम होता है परन्तु वह भी निरपेक्ष भाव से कार्य नहीं कर सकता। उसे अपने दल के प्रभावशाली सदस्यों, भिन्न-भिन्न वर्गों, हितों समुदायों एवं भौगोलिक क्षेत्रों आदि के दावों को स्वीकार करना पड़ता है तथा उन्हें मन्त्रिमण्डल में प्रतिनिधित्व देना पड़ता है। प्रधान मंत्री पर अत्यन्त दबाव भी पड़ने रहते हैं। जैसा कि डिजरेलो ने कहा है कि मन्त्रिमण्डल निर्माण का कार्य "अत्यधिक समय, अत्यधिक श्रम एवं अत्यधिक जिम्मेदारी" का कार्य है।

मन्त्रिमण्डल के सभी सदस्य सदन के सदस्य होते हैं। यदि कोई मंत्री मन्त्रिमण्डल के किसी सदन का सदस्य नहीं होता तो, उसे छ माह के अन्दर सदन का सदस्य बनना पड़ता है अन्यथा उसे त्यागपत्र देना पड़ता है।

मन्त्रिमण्डल के सदस्यों की संख्या निर्धारित नहीं है। यह आवश्यकतानुसार परिवर्तित होती रहती है। सामान्यतः इसके सदस्यों की संख्या 20-23 के इर्द-गिर्द रहती है। मंत्रियों के वेतन उनके पद एवं महत्त्व के आधार पर निश्चित किये गये हैं। जहाँ प्रधानमंत्री का वेतन के रूप में 20,000 पाउण्ड वार्षिक प्राप्त होने हैं, वहाँ मन्त्रिमण्डल के सदस्य का उससे कम और मन्त्रपरिषद् के सदस्य का मन्त्रिमण्डल के सदस्यों से भी कम वेतन प्राप्त होने है।

मन्त्रिमण्डल के कार्य एवं शक्तियाँ

मन्त्रिमण्डल विविध एवं व्यापक कार्यों को सम्पन्न करता है। राष्ट्रीय एवं अन्तरराष्ट्रीय नीतियों तथा दीर्घकालीन योजनाओं का निर्माण करना विधायी क्षेत्र में सदन का नेतृत्व करना, कार्यपालिका शक्तियों का वास्तविक प्रयोग करना, प्रशासन के विभिन्न विभागों में समन्वय उत्पन्न करना, विविध के प्रयोजनों को पूरा करने के लिए प्रत्यायोजित विधान का निर्माण करना, राष्ट्रीय पत्र पर नियंत्रण रखना आकस्मिक समस्याओं का निवारण करना आदि मन्त्रिमण्डल के मुख्य कार्य हैं। मन्त्रिमण्डल के कार्यों को निम्न शीर्षकों के अन्तर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

1 नीति निर्माण—मन्त्रिमण्डल राष्ट्रीय नीतियों का निर्माता है। जैसा कि चाकर ने कहा है कि मन्त्रिमण्डल "नीति का सूत्र्यक है।" मन्त्रिमण्डल राष्ट्र की गृह एवं विदेश नीति का निर्धारण करता है, भागी योजनाओं के प्रारूपों का तैयार करता है। ये नीतियाँ निर्वाचन के समय राजनीतिक दलों द्वारा उद्धोषित घोषणा पत्रों में अंकित आर्थिक और सामाजिक कार्यक्रम पर आधारित होती हैं क्योंकि दल अपने कार्यक्रमों को विवरण सहित तैयार नहीं कर पाते अतः मन्त्रिमण्डल वास्तविक परिस्थितियों, वित्तीय एवं बजटिक कठिनाइयों को ध्यान में रख कर उनमें आवश्यक

परिवर्तन करते हैं तथा उन्हें दिशा प्रदान करते हैं। जैसाकि लास्बी ने कहा है कि मंत्रिमण्डल विषयों में "प्रवृत्ति की धारा को प्रेरित करता है।"

2 विधायी कार्य—विधियाँ को पारित करना समद का कार्य है परंतु इस पर भी मंत्रिमण्डल विधि निर्माण के क्षेत्र में समद का नेतृत्व करता है, उनके विधायी वायक्रम को निश्चित करता है, विधेयकों के प्रारूपों को तैयार करता है उन्हें सदन में प्रस्तुत करता है, उनके आधारों एवं प्रयोजनों को स्पष्ट करता है तथा उन्हें पारित करवाता है। सदन में प्रस्तुत किये गये 80 प्रतिशत विधेयक मंत्रिमण्डल द्वारा ही पेश किये जाते हैं। निस्संदेह समद का कोई भी सदस्य विधेयक को प्रस्तुत कर सकता है परंतु उन्हीं विधेयकों को पारित होने की सम्भावना होती है जिन्हें मंत्रिमण्डल का समर्थन प्राप्त होता है। इस बात का निर्धारण मंत्रिमण्डल ही करता है कि कौन-कौन सी विधियाँ पारित की जायेंगी, कौन-कौन से सशोधन किये जायेंगे, कौन-कौन से कर लगाये जायेंगे तथा कौन-कौन सी विधियाँ एवं समझौते किये जायेंगे। संक्षेप में, मंत्रिमण्डल ने सदन के विधायी कार्यों को ग्रहण कर लिया है और सदन मंत्रिमण्डल के निर्णयों को पजीवित करने वाली तिकाम मात्र बन कर रह गयी है। जैसाकि काटर, रॉने और हर्ज ने कहा है कि मंत्रिमण्डल एक "सधु व्यवस्थापिका" है। बैजहॉट का मत है कि मंत्रिमण्डल 'स्वयं में व्यवस्थापिका' है।

मंत्रिमण्डल समद की कार्य-प्रणाली पर भी नियंत्रण रखता है। उनके परामर्श पर ही समद की समय-सारणी तैयार की जाती है, सदन के अधिवेशन बुलाये जाते हैं, उसका सत्रावसान किया जाता है तथा उस समय से पूर्व भंग किया जाता है। सदन के प्रथम अधिवेशन में साम्राट अथवा सम्राज्ञी द्वारा दिया गया भाषण मंत्रिमण्डल द्वारा ही तैयार किया जाता है। इस भाषण में मंत्रिमण्डल की भावी नीतियों एवं कार्यक्रमों की एक झलक प्रस्तुत की जाती है।

3 कार्यपालिका शक्ति—ब्रिटेन में क्राउन वैधानिक कार्यपालिका है परंतु वह एक कल्पना है। सम्राट अथवा सम्राज्ञी नाम मात्र की अधिकारी है। अतः मंत्रिमण्डल कार्यपालिका शक्तियों का वास्तविक प्रयोग करता है। वस्तुतः मंत्रिमण्डल ही कार्यपालिका है। वह समद द्वारा पारित विधियों को लागू करता है। मंत्री विभागों का अध्यक्ष होता है। अतः वह मंत्री प्रशासनिक शक्तियों का प्रयोग करती है। मंत्रिमण्डल ही युद्ध एवं शांति के प्रश्नों का निर्धारण करता है।

4 समन्वयकारी कार्य—मंत्रिमण्डल सरकार के विभिन्न विभागों का एक सूत्र में बाधता है, उनके अधिकार क्षेत्र की सीमाएँ निर्धारित करता है, उनके भेदों एवं अंतरधारियों को दूर करता है, बाधों की पुनरावृत्ति का रोकता है, नीतियों एवं योजनाओं की कार्यविधि में उद्वेग होने वाली भ्रमगतियों को दूर करता है, प्रश्नों

एक पूरक प्रश्ना के माध्यम से सामने आय प्रशासन के दोषों को दूर करने का प्रयास करता है। मंत्रिमण्डलीय समितियाँ विभागात्मक शासन के अन्तर्गत उदात्त करने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाती हैं। जितनी मात्रा में मंत्रिमण्डल पारम्परिक सहयोग एवं सम्पन्न उत्पन्न करने में सफल होता है उतनी मात्रा में नीतियाँ की तत्काल शिष्टाचार एवं प्रशासन का सफल संचालन सम्भव होता है।

5 समस्याओं का निवारण—समय-समय पर राष्ट्रीय एवं अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में समस्याओं अनेक समस्याएँ उत्पन्न होती रहती हैं। मंत्रिमण्डल को इन समस्याओं का तत्काल निवारण करना पड़ता है। उदाहरणतः समस्या चाहे अफगानिस्तान में रूसी हस्तक्षेप की हो अथवा ईरान में अमरीकी वायुओं की हो अथवा मध्य पूर्व अथवा अफ्रीका के किसी देश में सैनिक शक्ति की हो, मंत्रिमण्डल को इन समस्याओं के बारे में राष्ट्रीय दृष्टिकोण का स्पष्ट करना पड़ता है। यह ठीक कहा गया है कि 'विदेशी मामलों मंत्रिमण्डल को कायसूची में एक स्थायी विषय है।'

6 प्रत्यायोजित विधान—मंत्रिमण्डल प्रत्यायोजित विधान के माध्यम से विधायी शक्तियों का प्रयोग करता है। समय तथा तकनीकी ज्ञान के अभाव के कारण सदन सविधियों को मोटी रूप देखा ही पारित कर पाती है। अतः सदन सविधि के प्रयोजनों को पूरा करने एवं उभय समयानुसार बनाने के लिए कायपालिका को सत्ता प्रत्यायोजित कर देती है। सविधियों के अन्तर्गत कायपालिका विभागों द्वारा जो नियम, विनियम, उपनियम बनाये जाते हैं तथा जो आदेश और निर्देश जारी किये जाते हैं उन्हें प्रत्यायोजित विधान कहा जाता है। प्रत्यायोजित विधान एवं प्रशासनिक न्याय के माध्यम से कायपालिका अर्द्ध-विधायी एवं अर्द्ध-न्यायिक शक्तियों का प्रयोग करती है।

7 नियुक्तियाँ—मंत्रिमण्डल के हाथों में सरकार की व्यापक शक्तियाँ हैं। सम्राट अथवा साम्राज्यी द्वारा जितने भी न्यायाधीशों, राजदूतों, आयोगों के अध्यक्षों एवं सदस्यों आदि की नियुक्तियाँ की जाती हैं वे सब मंत्रिमण्डल के परामर्श पर ही की जाती हैं।

8 वित्त पर नियंत्रण—सिद्धांततः वित्त पर सदन का नियंत्रण होता है। उसकी अनुमति के बिना एवं पाई भी खर्च नहीं की जा सकती और न ही एवं पाई राजस्व के रूप में एकत्रित की जा सकती है परन्तु इस पर भी वित्त पर मंत्रिमण्डल का नियंत्रण रहता है। वार्षिक बजट, प्रधानमंत्री के परामर्श पर, वित्त विभाग द्वारा तैयार किया जाता है। वित्त मंत्री उस सदन में प्रस्तुत करता है तथा वह उस ज्यों का त्यों पारित कर देती है। बजट में कटौती तब तक सम्भव नहीं जब तक मंत्रिमण्डल इसके लिए सहमत न हो जाये।

मंत्रिमण्डल ही सरकार के उत्तरदायित्व के नाम पर खर्च लेने का नियंत्रण करता है तथा मन्त्रिणियम और आकस्मिक निधि को निर्धारित करता है।

मन्त्रिमण्डल का अधिनायकवाद

अथवा

मन्त्रिमण्डल के शक्तिशाली होने के कारण

मन्त्रिमण्डल की निरंतर बढ़ती हुई शक्तियों ने उस इतना शक्तिशाली बना दिया है कि उसकी स्थिति एक अधिनायकवाद के निवृत्त पहुँच गयी है। जिन तत्वों ने मन्त्रिमण्डल का शक्तिशाली बनाने में सहयोग दिया है उनमें प्रमुख निम्न हैं—

1. दलीय भक्ति एवं अनुशासन—दलीय भक्ति एवं निष्ठा, 'दल भावना' से काय करने की प्रवृत्ति, सुदृढ़ दलीय संगठन, दलीय अनुशासन, नियंत्रण एवं निर्देशन, अनुशासनहीनता एवं दलीय निर्देशों की उपेक्षा का कारण दलीय सदस्यता से निष्कासित होने एवं राजनीतिक मृत्यु के भय आदि तत्वों ने मिल कर मन्त्रिमण्डल को शक्तिशाली बनाने में महत्त्वपूर्ण भूमिका अदा की है। इस एक तत्व ने उन्नीसवीं शताब्दी के "स्वतंत्र सदस्य" "स्वतंत्र मतदान" और "विपक्ष के साथ मत देने" की सम्भावना को समाप्त कर दिया है। रेम्जेम्योर का मत है कि "दल के 'कार्यक्रम' और 'आदेश' ने सासद सदस्यों के हाथ जकड़ दिये हैं। कठोर दलीय संगठन मन्त्रिमण्डल की अधिनायकता की नींव है।" आज किसी भी सासद के लिए 'अंतरात्मा की आवाज' से काय करना सम्भव नहीं। अपनी राजनीतिक मृत्यु के खतरे को मोल ले कर ही कोई सामद दल के आदेशों की अवहेलना कर सकता है।

आधुनिक लोकतांत्रिक निर्वाचनों में दल अपने उम्मीदवारों को खड़ा करते हैं, उनके लिए चुनाव खच करते हैं, उनके लिए प्रचार करते हैं, उन्हें विजयी बनाने का भरसक प्रयास करते हैं। जब दल अपने उम्मीदवारों के लिए यह सब कुछ करता है तो सासद बनने के बाद ऐसे सदस्यों के लिए दल की नीतियों का समर्थन करना स्वाभाविक होता है। दल भी उनके समर्थन के बारे में सुनिश्चित होता है। यही एक तत्व मन्त्रिमण्डल को सुदृढ़ एवं शक्तिशाली बनाता है और सत्ता के नियंत्रण की कमजोर करता है। जैसा कि एथानी एच बिर्च ने कहा है कि 'दल के सदस्यों के समर्थन की सुनिश्चितता ही सासद के नियंत्रण को सीमित कर देती है। दल के सचेतक सदस्यों को निर्देश ही नहीं देते बल्कि उन पर प्रभाव भी डालते हैं।'

'दल भावना' से काय करने की प्रवृत्ति भी सदस्यों पर प्रभाव डालती है। सरकारी पक्ष के सदस्य कोई ऐसा काय करना पसंद नहीं करते जिससे विपक्ष का लाभ हो। जय कभी गलतार की किसी नीति का पसंद करना है तो भी वह अपने विरोध को दल की बैठकों में अभिव्यक्ति करते हैं। दलीय अनुशासन के कारण न्यून बहुमत प्राप्त सरकारें भी पूरे समय तक गलतार रह सकती हैं। उदाहरण 1950 में मजदूर दल का कौमन राभा में केवल 6 सदस्यों का बहुमत था फिर भी वह पूरे समय तक गलतार रहा।

2 कॉमन सभा को भंग कराने की शक्ति—प्रधान मंत्री के हाथों में कॉमन सभा को समय से पूर्व भंग कराने की शक्ति भी मंत्रिमण्डल को शक्तिशाली बनाने में सहायक है। सिद्धान्त में मंत्रिमण्डल को बनाना एवं टिगाडना ससद के हाथों में है परन्तु व्यवहार में यह केवल कल्पना है। प्रथम, दलीय बहुमत के रहने मंत्रिमण्डल के विरुद्ध अविश्वास के प्रस्ताव के पारित होने की सम्भावना नहीं होती। दूसरे, यदि दल-बदल अथवा अन्य किसी कारण से अविश्वास का प्रस्ताव पारित हो जाये अथवा सरकार अन्य किसी महत्वपूर्ण मद्दे पर पराजित हो जाये तो भी मंत्रिमण्डल को तत्काल त्याग-पत्र देने की आवश्यकता नहीं होती। वह सम्प्रभु को परामर्श देकर कॉमन सभा को भंग करा सकता है तथा निर्वाचक मण्डल से सीधे अपील कर सकता है। निर्वाचन में पराजित होने के बाद ही मंत्रिमण्डल त्यागपत्र देता है। जैसाकि ए थनी एच बिच ने कहा है कि “सरकार ससद द्वारा पराजित नहीं होती, ये निर्वाचक मण्डल द्वारा ही पराजित होती हैं क्योंकि जिस सरकार के ससद में पराजित होने की सम्भावना होनी है वह पहले ही त्यागपत्र दे देती है अथवा ससद को भंग कर देती है।”

ससद को समय से पूर्व भंग कराने की शक्ति दुधारी, तलवार है। यह न केवल सत्तारूढ़ दल के सदस्यों को अनुशासित एवं नियंत्रित करती है बल्कि कुछ सीमा तक विपक्ष को भी अनुशासित एवं नियंत्रित करती है तथा उनकी जिह्वा पर ताले लगाती है। कोई भी सामद समय से पूर्व ससद की सदस्यता छोड़ना नहीं चाहता, कोई उसके लाभों से वंचित होना नहीं चाहता कोई निर्वाचन की अनिश्चिता को निमंत्रण देना नहीं चाहता तथा जल्दी-जल्दी निर्वाचक मण्डल का भिखारी नहीं बनना चाहता। ये सब चुनौतियाँ सासदों को नियंत्रित रखती हैं। जैसाकि जॉर्जिंग्स ने कहा है कि “अदना से अदना सदस्य भी अपनी सदस्यता को बनाये रखना चाहता है।” कीथ ने भी लिखा है कि ‘दन के प्रति निष्ठा के अतिरिक्त मंत्रिमण्डल के पास अपने अनुयायियों के अलावा किसी हद तक विरोधी दल के ऊपर प्रभाव डालने के लिए ससद का विघटन करवा सकने का एक और शक्तिशाली अस्त्र है।’ मंत्रिमण्डल को भंग कराने की शक्ति के प्रभाव को बजहाट ने इस प्रकार अभिव्यक्त किया है, “यह एक सट्टि है परन्तु इसे अपने सृष्टिकर्ताओं को नष्ट करने की शक्ति है। यह ऐसी कायपालिका है जो व्यवस्थापिका का विनाश कर सकती है, इसके अतिरिक्त यह ऐसी कायपालिका है जो व्यवस्थापिका द्वारा नियुक्त की जाती है। इसका गठन किया गया था परन्तु यह विघटन कर सकती है, यह अपने उदभव में व्युत्पन्न (नकली) है परन्तु अपनी क्रिया में यह विनाशकारी है।”

3 द्वि-दलीय व्यवस्था—ब्रिटेन की द्वि-दलीय व्यवस्था भी मंत्रिमण्डल को शक्तिशाली बनाने में सहायक है। निस्सन्देह ब्रिटेन में समाजवादी, उदारवादी जैसे अन्य दल भी विद्यमान हैं परन्तु अनुदारवादी और मजदूर दल ही

प्रमुख दो राजनीतिक दल है जिन्हें मतदाताओं का समर्थन प्राप्त है। अधिकांश मतदाता इन दो प्रमुख दलों में से किसी एक के साथ जुड़े हुए होते हैं और निर्वाचनों में वे इन्हीं में से एक का समर्थन करते हैं। इन्हीं में से कोई एक दल, जिस बहुमत प्राप्त होता है, सरकार का निर्माण करता है और दूसरा दल विपक्ष का रूप ग्रहण कर लेता है।

द्वि-दलीय व्यवस्था के कारण मंत्रिमण्डल स्थिर रहते हैं और सरकार मदन में अपनी नीतियों के समर्थन के बारे में सुनिश्चित रहती है। जेनिंग्स ने ठीक लिखा है कि "जिस शासन की पीठ पर प्रबल बहुमत का हाथ है वह कुछ समय के लिए अधिनायकवाद स्थापित कर लेता है।"

ब्रिटिश दलीय व्यवस्था उन रोगों से पीड़ित नहीं जिनसे भारतीय अथवा फ्रांसीसी दलीय व्यवस्था पीड़ित है। भारतीय दलीय व्यवस्था न केवल सिद्धांतहीनता के रोगों से पीड़ित है बल्कि दल बदल, अवसरवादिता और विवर्ती मंत्रियों के रोगों से भी पीड़ित है। दूसरी ओर, ब्रिटिश दलीय व्यवस्था सिद्धांतों, नीतियों, दृष्टिकोणों और आदर्शों पर आधारित है। यही कारण है कि ब्रिटेन में दल के किसी सदस्य के लिए, किसी मुद्दे पर गम्भीर मतभेद होने पर भी, दल बदल अथवा पक्ष परित्याग अथवा विपक्ष के साथ मतदान करना कठिन होता है। इसके अतिरिक्त ब्रिटिश राजनीतिक दल केवल सत्ता में बने रहने के लिए अथवा किसी विशेष मुद्दे पर समर्थन प्राप्त करने के लिए, दल बदल को प्रोत्साहन नहीं देते। ब्रिटेन में दलबदलुओं को घृणा की दृष्टि से देखा जाता है और उनकी भक्ति एवं निष्ठा पर सदेह किया जाता है। अतः दल के सदस्यों में अनुशासन बना रहता है जो मंत्रिमण्डल को सुदृढ़ एवं शक्तिशाली बनाता है।

4 मंत्रिमण्डल का सहकारी स्वरूप एवं सामूहिक उत्तरदायित्व की भावना— मंत्रिमण्डलीय व्यवस्था एक सहकारी व्यवस्था है। यह ऐसी व्यवस्था है जिसमें कोई आत्म-निर्भर अथवा स्वावलम्बी नहीं होता * इसमें सभी एक-दूसरे पर निर्भर करते हैं और सभी प्रधानमंत्री, मंत्रिमण्डल, कॉमन सभा में बहुमत—एक-दूसरे के सहयोग से जीवित रह सकते हैं। उह यह बात सदा स्मरण रखनी पड़ती है कि वे 'इकट्ठे ही तैर सकते हैं और इकट्ठे ही डूबने हैं' अर्थात् 'एक सबके लिए और सब एक के लिए' बन कर ही गत्ता में बत रह सकते हैं।

मंत्रिमण्डल या संसद के प्रति सामूहिक उत्तरदायित्व भी मंत्रियों को बाध्य करता है कि वे अपनी नीतियों के समर्थन में संसद के समक्ष सयुक्त पक्ष प्रस्तुत करें, दल भावना को बनाये रखें, एकता और सुदृढ़ता का प्रदर्शन करें, मर्यादाओं में रहें * अपने विचारों को प्रकट करें तथा सावजनिक रूप से एक मन अभिव्यक्त करें। स्टैंडम्टोन ने ठीक लिखा है कि "जो व्यक्ति सरकार में प्रवेश करता है उसे

अभिव्यक्ति की स्वतन्त्रता की कुछ मात्रा का त्याग करना पड़ता है क्योंकि जो कुछ भी वह कहता है उससे उसके साथी वचनबद्ध होते हैं।”

5 प्रत्यायोजित विधान एवं प्रशासनिक न्याय—प्रत्यायोजित विधान एवं प्रशासनिक न्याय व्यवस्था के विकास ने भी मंत्रिमण्डल को शक्तिशाली बनाने में सहयोग दिया है। प्रत्यायोजित विधान के माध्यम से मंत्रिमण्डल जहाँ अर्द्ध-विधायी शक्तियों का प्रयोग करता है वहाँ प्रशासनिक न्याय के माध्यम से वह अर्द्ध-न्यायिक शक्तियों का प्रयोग करता है। राज्य के कार्यों में अत्यधिक विस्तार होने के कारण संसद को कार्यपालिका को विधायी शक्ति का प्रत्यायोजन करना पड़ता है। कार्यपालिका सविधि के प्रयोजनों को पूरा करने के लिए नियमों, विनियमों एवं उपनियमों का निर्माण करती है तथा आदेशों एवं निर्देशों को जारी करती है। यद्यपि मंत्रिमण्डल या कार्यपालिका विभागों द्वारा बनाये गये नियमों, विनियमों या उपनियमों अथवा परिपद आदेशों पर संसद की स्वीकृति की आवश्यकता होती है परन्तु यह मात्र एक औपचारिकता है। संसद में बहुमत रहने मंत्रिमण्डल को इनकी अस्वीकृति का कोई भय नहीं होता। इसके अतिरिक्त संसद के पास सविधिक प्रपत्रों (नियम, विनियम, उपनियम, आदि) को नियंत्रित रखने के लिए कोई सुनिश्चित व्यवस्था नहीं। इसी कारण लार्ड हेवर्ट ने प्रत्यायोजित विधान को “नवीन निरकुशता” की संज्ञा दी है।

6 विशेष सूचनाओं का भण्डार—मंत्रिमण्डल के सदस्यों के पास विशेष सूचनाओं का जो भण्डार होता है वह संसद में उनकी स्थिति को सुदृढ़ बनाने में सहायक है। यही कारण है कि वे विपक्ष अथवा सत्तारूढ़ दल के सदस्यों द्वारा पूछे गये प्रश्नों, पूरक प्रश्नों आदि का दृढ़ता से सामना कर सकते हैं। सारा प्रशासनिक तंत्र एक अनुसंधान केंद्र मंत्रियों की सहायता के लिए तैयार रहता है, संसद में पूछे गये प्रश्नों पर सिविल सेवक मंत्रियों के लिए सक्षिप्त विवरण तैयार करते हैं। विपक्ष के पास न केवल इन सबका अभाव होता है बल्कि जो भी सूचनाएँ उसने पास उपलब्ध होती हैं वह उस मंत्रियों से ही प्राप्त होती हैं। विदेश नीति और प्रतिरक्षा के सम्बन्ध में सूचनाएँ केवल मंत्रिमण्डल के पास होती हैं।

7 संसदीय समय पर मंत्रिमण्डल की इजारेदारी—संसद के अधिवेशन छोड़े समय के लिए होने हैं। इस पर भी मंत्रिमण्डल छाया रहता है। वर्ष के छ महीने ता संसद इस चान से बेसबर रहत है कि मंत्रिमण्डल क्या कर रहा है। जब अधिवेशनों के समय मंत्री सदन में उपस्थित होत हैं तो उन कार्यों का, जो मंत्रिमण्डल में सदन के अवकाश काल में किये होने हैं, महत्व कम हो जाता है क्योंकि मंत्रिमण्डल उह संसद के समक्ष निर्विवाद तथ्य (Fast accompli) के रूप में प्राप्त करता है। दूसरे, संसद के कुल समय का 9/10 भाग मंत्रिमण्डल की गतिविधियों के लिए सुरक्षित होता है, आवश्यकता पडने पर दोप 1/10 समय के अधिकांश

भाग को भी मंत्रिमण्डल के कार्यों के लिए नियत कर दिया जाता है। तीसरे विधेयक प्रायः मंत्रियां द्वारा ही प्रस्तुत किये जाते हैं और उन्हीं विधेयकों के पारित होने की सम्भावना होती है जिन्हें मंत्रिमण्डल का समर्थन प्राप्त होता है। चौथे, यद्यपि वित्त पर संसद का नियंत्रण होता है परंतु बजट वैसे ही पारित हो जाता है, जैसे उसे प्रस्तुत किया जाता है। पाचवे, गृह और विदेश नीति पर मंत्रिमण्डल का नियंत्रण होता है। छठे, आधुनिक समय में विधेयकों की समीक्षा समितियों द्वारा की जाती है जिन पर मंत्रिमण्डल हावी रहता है। सक्षेप में, कॉमन सभा मंत्रिमण्डल की इच्छाओं को पजीकृत करने वाली निकाय मात्र बन कर रह गयी है।

8 ससदीय कायप्रणाली—ससदीय कायप्रणाली श्री मंत्रिमण्डल का समर्थन करने में महायक है। विविध विषयों पर वाद-विवाद का समय निर्धारित होता है। इससे सांसदों की स्वतंत्रता उतनी मात्रा में सीमित हो जाती है जितनी मात्रा में वाद-विवाद का समय सीमित होता है। इसका परिणाम यह होता है कि मंत्रिमण्डल से पूछे जाने वाले प्रश्नों एवं उन पर होने वाला विवाद सीमित रह जाता है। सामान्य समापन, गिलोटिन, बगारू समापन वाद-विवाद पर प्रत्यक्ष सीमायें हैं। अनेक विषयों पर स्पीकर वाद-विवाद की आज्ञा नहीं देता। दल के सचिवक भी सदस्यों की स्वतंत्रता पर नियंत्रण लगाने हैं। ये सब तत्व मंत्रिमण्डल को कष्टकारी स्थिति से बचाने हैं और उसकी शक्ति को बचाने हैं।

9 आपातकालीन स्थितियां—युद्ध, आर्थिक संकट, प्राकृतिक विपदायें, धार्मिक असंतोष से उत्पन्न होने वाली स्थितियां भी मंत्रिमण्डल की शक्तियों में वृद्धि करने में सहायक हैं। ये ऐसी स्थितियां हैं जो राष्ट्रीय सुरक्षा को खतरों में डाल देती हैं और सावजनिक जीवन को अस्त-व्यस्त कर देती हैं। अतः संसद इस प्रकार की स्थितियों का सुधृष्टता से सामना करने के लिए मंत्रिमण्डल को विशेषाधिकारों से विभूषित कर देती है। ये विशेषाधिकार सब-व्यापी होते हैं। उदाहरणतः 1914-18 के प्रथम महायुद्ध, 1931-35 के आर्थिक संकट और 1939-45 के द्वितीय महायुद्ध के समय जो विशेष शक्तियां मंत्रिमण्डल को प्रत्यायोजित की गयी थीं वे किसी अधिनायक की शक्तियों में कम नहीं थीं। इन विशेष शक्तियों की विडम्बना यह है कि इन्हें प्रत्यायोजित तो आपातकाल स्थिति का सामना करने के लिए किया जाता है परन्तु इनका प्रयोग शांति काल में भी किया जाता है। एक बार आपात शक्तियों का जायका लेने के बाद कायपालिका उन्हें स्वागता नहीं चाहती।

10 नेतृत्व का महत्त्व—ब्रिटिश राजनीतिक व्यवस्था में नेतृत्व का अत्यधिक महत्त्व है। ब्रिटेन में मंत्रिमण्डल ही संसद और राष्ट्र दोनों को नेतृत्व प्रदान करता है। यद्यपि ब्रिटिश जनता मंत्रिमण्डल के उत्तरदायित्व और उसकी नीतियों की आलोचना में अधिकार को सुरक्षित रखा चाहती है परन्तु साथ में वह यह भी नहीं

मंत्रिमण्डल के आदेशों पर निर्णय दे सकती है। इस तरह जापानी सर्वोच्च न्यायालय ने न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति होते हुए भी अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय की भांति व्यवस्थापिका के तीमरे मदन या सर्वोच्च सदन की भूमिका अदा नहीं की। सन् 1959 में उसने सुनाकावा मुकदमे में अन्तरराज्यीय भयवा राजनीतिक ऋग्घो में हस्तक्षेप करने से इंकार कर दिया था।

जापानी सर्वोच्च न्यायालय और अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय में कुछ अर्थ अंतर भी पाये जाते हैं। उदाहरणतः जहाँ जापानी सर्वोच्च न्यायालय को न्यायिक पुनरावलोकन का अधिकार स्पष्टतः संविधान के अनुच्छेद 81 द्वारा प्राप्त हुआ है वहाँ अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय ने इस अधिकार को सर्वप्रथम 1803 में मार्बरी बनाम मेडीसन के मुकदमे में अपनी व्याख्या द्वारा प्राप्त किया था। तब से यह अधिकार उसे अपनी व्याख्याओं द्वारा प्राप्त होता रहा है। दूसरे, जापान में सर्वोच्च न्यायालय आठ न्यायाधीशों से अधिक न्यायाधीशों के समूह पर सर्वैधानिकता के प्रश्न को निश्चित करता है वहाँ अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय साधारण बहुमत से ही सर्वैधानिकता के प्रश्न को निश्चित करता है। परंतु दोनों देशों के सर्वोच्च न्यायालय तभी किसी प्रश्न की सर्वैधानिकता को निश्चित करते हैं जब उसे विशिष्ट शिकायत के रूप में न्यायालय के समक्ष प्रस्तुत किया जाता है। दोनों देशों में न्यायालय अपने आप प्रश्नों की सर्वैधानिकता की समीक्षा नहीं करते।

3 मूल अधिकारों की सुरक्षा—जापान का संविधान नागरिकों के मूल अधिकारों को स्पष्टतः सर्वोच्च न्यायालय का संरक्षण प्रदान नहीं करता। इस पर भी सर्वोच्च न्यायालय ने न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति के आधार पर नागरिकों के मूल अधिकारों की रक्षा की है। जब कभी कायपालिका आदेश तथा डाइट के कानून या मंत्रालयों के विनियम नागरिकों के मूल अधिकारों पर बुराया घात करते हैं तो न्यायालय उन्हें संरक्षण प्रदान करता है। न्यायालय मूल अधिकारों की रक्षा हेतु विविध लेखों को जारी करने लग गया है।

4 नियम निर्माण का अधिकार—सर्वोच्च न्यायालय को न्यायप्रशासन, और न्यायिक मामलों में पूर्ण नियंत्रण प्राप्त है। इस शक्ति के अतिरिक्त सर्वोच्च न्यायालय निम्न न्यायालयों पर नियंत्रण रखता है, उनका निरीक्षण करता है प्रक्रिया और व्यवहार सम्बन्धी मामलों, न्यायवादीय सम्बन्धी मामलों, न्यायानयों के आंतरिक अनुशासन और न्यायिक मामलों के प्रशासन सम्बन्धी नियमों का निर्माण करता है। लोक सभाहस्ता सर्वोच्च न्यायालय के नियम निर्माण शक्ति के अधीन हैं। यदि सर्वोच्च न्यायालय चाहे तो निम्न न्यायालयों के लिए नियम निर्माण की शक्ति को निम्न न्यायालयों को प्रत्यायोजित कर सकता है।

कानूनी अनुसंधान और प्रशिक्षण संस्थान सर्वोच्च न्यायालय के क्षेत्राधिकार के अधीन हैं। इस संस्थान के माध्यम से सर्वोच्च न्यायालय वरालय के सारे

आदि ही इसके सदस्य बन सकते हैं क्योंकि पार्टी पर पेंनेवर राजनीतिज्ञों, व्यवसायियों, उद्योगपतियों और प्रशासनिक पदाधिकारियों का दबदबा बना रहता है, अतः यह उन्हीं का प्रतिनिधित्व करती है और उन्हीं के हितों की रक्षा करती है।

पार्टी एव के द्विद्वत पार्टी है। इसकी सारी शक्ति टोकियो स्थित मुन्यान्य मे निहित है। स्थानीय शाखाएँ केन्द्रीय नेताओं की नीतियों और गण्य को कार्यान्वित करती है। उनमें पहलकदमी का अभाव रहता है।

जापान की अन्य पार्टियों की भाँति यह पार्टी गुटबन्दी के रोग से पीडित है। इसमें कम से कम पाँच गुट हैं। सदस्यों की भक्ति नेताओं के प्रति है वन या उसके सिद्धांतों के प्रति नहीं। भेद नीतियों और सिद्धांतों पर उत्पन्न नहीं होते नेताओं के प्रति भक्ति के कारण या नेताओं के पारस्परिक सघप या स्वायत्त के कारण उत्पन्न होते हैं। यह दल गुटों का एक शिथिल संगठन है।

नीतियाँ एव प्रोग्राम—पार्टी की नीतियाँ एव प्रोग्राम मुख्य निम्न हैं—

(i) पार्टी अनुदारवादी और प्रतिक्रियावादी है। वह जापान की परम्परा और प्रतिष्ठा में विश्वास करती है। जापानी परम्पराओं को बनाये रखने के लिए यह संविधान की शिक्षा, स्थानीय संस्थाओं और नागरिक संघों सम्बन्धी विशेषताओं में परिवर्तन करना चाहती है। इस पर भी यह उदारवादी, व्यक्तिवादी और लोकतन्त्रवादी है। यह व्यक्ति की स्वतन्त्रता में विश्वास करती है और संसद्वाद का समर्थन करती है और श्लोकतांत्रिक गतिविधियों का अन्त करना चाहती है।

(ii) यह "मुक्त उद्यम" के सिद्धांत में विश्वास करती है। यह व्यक्ति की व्यक्तिगत पहलकदमी को प्रोत्साहन देती है। परन्तु साथ में यह लोक-कल्याणकारी नीतियों का समर्थन एव विस्तार करना चाहती है। यह राष्ट्रीय आय में वृद्धि, पूर्ण रोजगार की व्यवस्था कीमतों में स्थिरता, कृषि उत्पादन में वृद्धि और सामाजिक सुरक्षा व्यवस्था को प्रभावशाली ढंग से लागू करना चाहती है।

(iii) विदेशी सम्बन्धों में इसकी नीति पश्चिम समर्थक, विशेषकर अमरीका समर्थक है। यह जापान अमरीका सुरक्षा संधि का समर्थन करती है तथा उसे एशिया की सुरक्षा और स्थिरता, सुदूर पूर्व में युद्ध को रोकने और विक्रमशूल दशों के आर्थिक विकास के लिए आवश्यक समझती है। उसने लिए यह सुरक्षा का एक सुदृढ़ स्तम्भ है।

(iv) यह साम्यवाद का विरोध करती है। यह चीन के साथ सम्बन्धों को सुधारता तो चाहती है परन्तु उसके प्रभाव के निस्तार को कम करना चाहती है।

(v) जापान की परम्परा के अनुसार यह अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में जापान के प्रभाव और गौरव को बढ़ाना चाहती है।

व्यवसाय, न्यायाधीशों, लोक समाहर्ता आदि पर नियंत्रण रखना है। वकालत व व्यवसाय में प्रवेश लेने, शिक्षा और प्रशिक्षण पर भी न्यायालय का नियंत्रण है।

5 निम्न न्यायालयों के न्यायाधीशों की नियुक्ति मंत्रिमण्डल द्वारा की जाती है परंतु मंत्रिमण्डल उन्हें अपनी स्वतंत्र इच्छा से नियुक्त नहीं कर सकता। उसे सर्वोच्च न्यायालय द्वारा नामित व्यक्तियों की सूची से ही न्यायाधीशों को नियुक्त करना पड़ता है। इस तरह निम्न न्यायालयों के न्यायाधीशों की नियुक्ति पर सर्वोच्च न्यायालय का अप्रत्यक्ष नियंत्रण है।

समीक्षा प्रश्न

- 1 जापान की न्याय-व्यवस्था की विशेषताओं की विवेचना कीजिए।
- 2 जापान में सर्वोच्च न्यायालय के समूह में एव शक्तियों का वर्णन कीजिए।

2 समाजवादी पार्टी (The Socialist Party)—जापान में युद्ध से पूर्व समाजवादी आन्दोलन का दमन कर दिया गया था। परन्तु जापान के आत्मसमर्पण के बाद जब विचार और अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता प्रदान कर दी गयी तो सभी रंगों के समाजवादियों ने नवम्बर 1945 में श्रृंखला रूप में एक पार्टी—समाजवादी पार्टी—में संगठित कर लिया। यह पार्टी जापान की सभी वामपंथी शक्तियों का प्रतिनिधित्व करती है। वर्तमान समय में भी इसके सदस्यों में सभी रंगों के समाजवादी—आदर्श समाजवादी, फेवियनवादी, भावसवादी आदि—पाये जाते हैं। यह जापान की राजनीतिक पार्टियों में सबसे बड़ी पार्टी है। इसके सदस्यों की संख्या लगभग 50,000 है। इसकी श्रृंखला नगरों में मुख्यतः वतन भोगियों मजदूरों, बुद्धिजीवियों निम्न मध्यवर्गों आदि तक सीमित है। ग्रामों में यह छोटे छोटे भूस्वामियों, कृषक और कृषक मजदूरों का प्रतिनिधित्व करने का दावा करती है। इसे जापान के श्रमिक सघों की सामान्य परिपद का समर्थन प्राप्त है। यह कातायाया तेलू के नवतृत्व में थाडे समय के लिए मई, 1947 से फरवरी 1948 तक, सत्ता में रही। उसके बाद इसे प्राप्त कराने का कभी अवसर नहीं मिला।

“पार्टी का मुख्यालय टोकियो में स्थित है। पार्टी की सारी शक्ति पार्टी के राष्ट्रीय सम्मेलन में निहित है जो उसके कार्यक्रमों को निर्धारित करता है। सम्मेलन का आविषेक वार्षिक होता है जिसमें पदाधिकारियों के अनिर्विकल्पक स्थानीय शाखाओं के प्रतिनिधि भी शामिल होते हैं। सम्मेलन केन्द्रीय कार्यकारिणी समिति के चेयरमैन एवं सदस्यों को, महासचिव, नियंत्रण समिति के चेयरमैन एवं सदस्यों को तथा अन्य पदाधिकारियों का चुनाव करती है। केन्द्रीय कार्यकारिणी समिति इनके द्वारा कार्यों की देख-रेख करती है।

समाजवादी पार्टी की नीतियाँ एवं प्रोग्राम—पार्टी की नीतियाँ एवं प्रोग्राम लिबरल डेमोक्रेटिक पार्टी की नीतियों और प्रोग्राम से भिन्न हैं। इसकी नीतियाँ और प्रोग्रामों के मुख्य बिंदु निम्न हैं—

(i) यह लोकतंत्र शांति और संविधान में तो विश्वास करती है परन्तु यह वर्तमान राजनीतिक-आर्थिक मंत्रों में, जो एकाधिकार प्रजापति की संविका है, परिवर्तन चाहती है।

(ii) यह मूल उद्योगों के राष्ट्रीयकरण के पक्ष में है। यह उत्पादन और वितरण का समाजीकरण चाहती है।

(iii) यह सामाजिक सुरक्षा व्यवस्था, वृद्धावस्था पेंशन, आदि का विस्तार करना चाहती है। यह आर्थिक भिन्नताओं का समाप्त एवं ग्रामीण और नागरिक जीवन में सुधार चाहती है। यह बेरोजगारी को समाप्त करना चाहती है तथा श्रमिकों को स्थिर रखना चाहती है।

(iv) यह लिबरल डेमोक्रेटिक पार्टी की पश्चिम समयक नीति की घोर विरोधी है। यह जापान-अमरीका सुरक्षा संधि को समाप्त करना चाहती है और

राजनीतिक दल (Political Parties)

परिचय अथवा अर्थ एवं महत्व—राजनीतिक दल ऐसे व्यक्तियों का संगठित समूह है जो सार्वजनिक समस्याओं पर समान विचार रखते हैं, जो मूलभूत सिद्धांतों पर सहमत होते हैं, जिनके राष्ट्रीय उद्देश्य होते हैं और जो सामूहिक प्रयास द्वारा शासन मत्ता का सर्वोत्तम साधन द्वारा प्राप्त करने की कांक्षित करते हैं तथा घोषित नीतियों को कार्यान्वित करने का प्रयास करने हैं। दूसरे शब्दों में, दल, जैसा कि लॉक ने कहा है, "ऐसी संयुक्त पूजा कम्पनी है जिसमें प्रत्येक सदस्य अपनी राजनीतिक शक्ति का अंश प्रदान करता है।" स्पष्ट है कि राजनीतिक दलों के निर्माण के लिए व्यक्तियों के समूह और संगठन, उनमें सैद्धांतिक मतव्यवस्था, राष्ट्रीय हित और सवधानित साधन आवश्यक तत्व हैं, क्योंकि समाज में सार्वजनिक समस्याओं के प्रति व्यक्तियों के दृष्टिकोण, उनके उपागम भिन्न भिन्न हो सकते हैं, अतः भिन्न भिन्न राजनीतिक दलों का विद्यमान होना स्वाभाविक है।

लोकतंत्र में राजनीतिक दलों का अस्तित्व अनिवार्य है। वस्तुतः लोकतान्त्रिक सरकारों की कल्पना राजनीतिक दलों के बिना नहीं की जा सकती। किसी ने भी यह बताने का प्रयास नहीं किया कि प्रतिनिध्यात्मक सरकार राजनीतिक दलों के बिना किस प्रकार कार्य कर सकती है।

जापान के राजनीतिक दलों का इतिहास (History of Japanese Political Parties)

राजनीतिक दल लोकतंत्र और प्रतिनिध्यात्मक व्यवस्था से सम्बद्ध होने हैं। जापान में सन् 1889 के मंत्री सविधान के लागू होने के बाद सन् 1890 में प्रतिनिध्यात्मक प्रणाली की शुरुआत किया गया था। परन्तु वहाँ राजनीतिक दलों का विकास इनसे कहीं पहले ही शुरू था। उदाहरणतः जनवरी 1874 में इनागाकी के नेतृत्व में एक देशमत्त लोकदल का उदय ही हुआ था। परन्तु सरकार राजनीतिक दलों

चीन एवं रूस के साथ सम्बन्धों का सुधारना चाहता है। यह जापान में अमरीकी सैनिक श्रद्धों को समाप्त करना चाहती है।

(v) यह तटस्थ विदेश नीति का प्रतिपादन करती है। यह अमलग्नता के पक्ष में है। यह एशिया अफ्रीका के देशों के साथ आर्थिक, सामाजिक और सांस्कृतिक सम्बन्धों को बढ़ाना चाहती है।

(vi) यह जापान के शस्त्रीकरण की विरोधी है।

3 कोमिटो पार्टी (Komeito Party)—यह जापान की तीसरी सबसे बड़ी पार्टी है। इसका निर्माण 1963 में किया गया था। जापान राजनीतिक पार्टियों में यही एक एसी पार्टी है जो धर्म को राजनीति से पृथक करना नहीं चाहती बल्कि जो धार्मिक आधार पर समाज का पुनरुद्धार चाहती है, राजनीति का शुद्धिकरण चाहती है, शासन से भ्रष्टाचार को दूर करना चाहती है और मानवता का पाठ पढ़ाकर विश्व में शांति स्थापित करना चाहती है। यह पार्टी बौद्ध धर्म सोकागाकी (Soka-gakkaï) की राजनीतिक भ्रजा है। यह बौद्ध धर्म का प्रचार एवं प्रसार करना चाहती है। इस पार्टी के उदय से चित्तोपेयानगा का यह कथन सत्य नहीं रहा कि जापान में राजनीतिक पार्टियाँ राजनीतिक उद्देश्यों के लिए धर्म का प्रयोग नहीं करतीं या जापान में धार्मिक बर्बाद नहीं या राजनीतिक पार्टियाँ धर्म से प्रभावित नहीं। इस पार्टी के उदय ने जापान की अन्य पार्टियों को सोचने और विचार करने की अत्यधिक सामग्री प्रदान की है।”

कोमिटो पार्टी को अन्य अनेक नामों से भी जाना जाता है। इसे “यायसगत पार्टी” मन्चे मूल्या के निर्माण हेतु सगठन ‘स्वच्छ शासन दल’ आदि के नामों से जाना जाता है। इसके विविध नाम इसके उद्देश्यों, नीतियों और साधनों को अभिव्यक्त करते हैं। यह प्रतिवादी नीतियों और साधनों की विरोधी है, यह मध्यमार्गी नीतियाँ और साधनों का अनुसरण करती है और शांतिमय साधनों से खुशहाल भवौन समाज की रचना करना चाहती है।

पार्टी के मुख्य प्रोग्राम, नीतियाँ और साधन निम्न हैं—

(i) स्वच्छ लोकतांत्रिक सरकार की स्थापना—इसके लिए पार्टी मुख्यतः निम्न प्रोग्रामों पर बल देती है—

(a) संविधान की सुरक्षा।

(b) राष्ट्रीय सार्वभौमिकता की प्राप्ति।

(c) भाषण, मध और धर्म की स्वतंत्रता।

(d) उच्च सदन (उमासद सदन) की शक्तियाँ में विस्तार।

(ii) घरेलू मामलों में सामाजिक लोक कल्याण की नीतियों द्वारा समृद्ध जीवन का प्राप्ति—इसको प्राप्ति के लिए पार्टी अन्न प्रोग्रामों पर बल देती है—

के विकास को जंग की दृष्टि से देखती थी। इसलिए वो महीने में ही अर्थात् मार्च 1874 में इस दल पर प्रतिबन्ध लगा दिया गया। इस पर भी जापान में राजनीतिक दलों का विकास होता रहा। उदाहरणतः सन् 1880 में 20 राजनीतिक दलों की एक संयुक्त बैठक ओसाका में आयोजित की गयी थी। दलों की इस बैठक में सम्राट से राष्ट्रीय सभा (डाइट) की स्थापना की मांग की। सम्राट ने 12 अक्टूबर 1881 की घोषणा द्वारा दलों की इस मांग को स्वीकार कर लिया और यह घोषणा कर दी कि जापान में शीघ्र ही एक नवीन संविधान को लागू कर दिया जायेगा।

सन् 1881 की साम्राज्यीय घोषणा ने राजनीतिक दलों के विकास और निर्माण की प्रक्रिया को प्रोत्साहन दिया। परिणामस्वरूप अनेक राजनीतिक दल अस्तित्व में आने लगे। साम्राज्यीय घोषणा के 6 दिन बाद इतोगाकी के नेतृत्व में लिबरल पार्टी का निर्माण किया गया, 14 मार्च 1882 को आकूमा के नेतृत्व में प्रोग्रेसिव पार्टी का निर्माण किया गया, सन् 1882 में मिमो इतो के नेतृत्व में साम्राज्यवादी पार्टी (Imperial Party Teiseito) का निर्माण किया गया आदि। लिबरल और प्रोग्रेसिव पार्टियों ने मर्यादात्मक सरकार के संचालन हेतु नागरिकों को प्रशिक्षण देकर रचनात्मक कार्य करने का प्रयास किया। परन्तु सरकार की दमनकारी नीति के कारण वे 1884 के बाद प्रायः क्रियाहीन हो गयीं।

सन् 1890 के प्रथम चुनाव में 9 राजनीतिक दलों ने भाग लिया था। परन्तु वे नागरिकों को प्रभावित करने में असफल रही। इसका मूल कारण यह था कि जापान के राजनीतिक दल उस समय तक केवल "चित्त करने की स्थिति" में ही थे। उनके पास व्यावहारिक कार्यक्रम और सुदृढ़ एवं अनुशासित संगठन का अभाव था।

सन् 1890 में डाइट के आयोजन के बाद जापान के राजनीतिक दलों को डाइट के रूप में ऐसा संवैधानिक केंद्र मिला जिसके इर्द गिर्द संगठित एवं अनुशासित राजनीतिक दलों का विकास हो सकता था। परिणामस्वरूप लिबरल, प्रोग्रेसिव, ग्रेट अचीवमेंट और नेशनल लिबरल दलों का विकास हुआ। इसके बाद सन् 1896 में शिम्पातो नाम के एक अन्य दल का विकास हुआ। वस्तुतः इसके बाद दलों के विघटन, विलय और विघटन की प्रक्रिया चलती रही परन्तु सत्ता प्रायः 'वंश समूह' (Clan factin) के हाथों में ही रही।

सन् 1898 में लिबरल और प्रोग्रेसिव पार्टियों ने मिलकर हीनसीतो अर्थात् संवैधानिक पार्टी के नाम से एक नये दल का निर्माण किया। इसी वर्ष चुनाव में इस नये दल को सफलता मिली और जापान के संवैधानिक इतिहास में पहली बार पार्टी कैबिनेट का निर्माण किया गया। इससे नौकरशाही का डटकर मुकाबला करने और सरकार का डाइट के निम्न सदन के प्रति उत्तरदायी बनाने का विश्वय

(a) लोक कल्याणकारी अर्थव्यवस्था की व्यवस्था ।

(b) उत्तम सामाजिक सुरक्षा की व्यवस्था ।

(c) मानवता पर आधारित संस्कृति की रचना ।

(iii) युद्धों से मुक्त शांतिपूर्ण विश्व की प्राप्ति—इसकी प्राप्ति के लिए पार्टी निम्न प्रोग्रामों पर बल देती है—

(a) पूरा निःशस्त्रीकरण एवं सभी परमाणु अस्त्रों की समाप्ति ।

(b) संयुक्त राष्ट्र सभ की शक्ति में विस्तार ।

(c) जापान-अमरीका सुरक्षा संधि का क्रमिक विघटन ।

(d) अमलगनता का समर्थन ।

(e) "संतु" की भूमिका निभाना, आदि ।

4 लोकतान्त्रिक समाजवादी पार्टी (The Democratic Socialist Party)—इस पार्टी का निर्माण 24 जनवरी, 1960 को हुआ था । इसका निर्माण निशिओ सुएहिरो (Nishio Suehiro) के नेतृत्व में समाजवादी लोकतान्त्रिक पार्टी के असंतुष्ट सदस्यों द्वारा किया गया था । असंतुष्टों को सम्बोधित करते हुए निशिओ सुएहिरो ने कहा था कि "माक्सवादी इस भ्रम में हैं कि जापान में शान्ति सम्भव है । अनुदार लिबरल डेमोक्रेटिक पार्टी बड़े व्यवसायियों की एजेण्ड बन गयी है । केवल हमारी ही पार्टी राष्ट्र के व्यापक खण्डों, किसानों, मछुआरों और छोटे-छोटे व्यापारियों का प्रतिनिधित्व करती है । इनकी सुनवाई न उदारवादी करते हैं न समाजवादी ।"

पार्टी जैसाकि इसके नाम से स्पष्ट है, लोकतान्त्रिक समाजवाद में विश्वास करती है । यह समाजवाद को लोकतान्त्रिक ढंग से लाना चाहती है अर्थात् यह शान्तिवाद, अनुनय द्वारा जनमत का समर्थन प्राप्त करके समाजवाद लाना चाहती है ।

यह आर्थिक व्यवस्था में सुधार चाहती है । यह श्रमिकों की आय में वृद्धि चाहती है ताकि बड़े उद्योगपतिताम्र के अधिक भाग को हटाने में सके । यह सामाजिक बीमा व्यवस्था पर बल देती है तथा छोटे-छोटे उद्योगों को बढ़ावा देना चाहती है । यह नियोजित अर्थव्यवस्था द्वारा, समाजवादी साधनों का प्रयोग करते हुए लोक कल्याणकारी राज्य की स्थापना करना चाहती है ।

यह जापान-अमरीकी सुरक्षा संधि को क्रमिक रूप से समाप्त करना चाहती है । यह जापान की भूमि से अमरीकी सैनिकों को समाप्त करना चाहती है और सैनिकों को वापस भेजना चाहती है । यह तटस्थता की नीति की विरोधी है । यह संयुक्त राष्ट्र सभ के माध्यम से स्वतंत्र विश्व के साथ सहयोग करना चाहती है ।

5 साम्यवादी पार्टी (The Communist Party)—जापान की अत्यंत प्रिय पार्टी में यह सबसे अधिक अत्यंत प्रिय पार्टी है । ज्यूस (अक्टूबर 1945 से) इसका पुनर्गठन किया गया है तब से इसमें 2 से 5 प्रतिशत से अधिक मतदाताओं का

किया। परन्तु अन्तर्विरोधों से घीड़िन होने के कारण सर्वैधानिक पार्टी चार महीन में ही विघटित हो गयी। बिबरल पार्टी सर्वैधानिक पार्टी से अलग हो गयी। सन् 1918 में सर्वैधानिक पार्टी और प्रोग्रेसिव पार्टियों ने मिलकर पुनः एक सर्वैधानिक पार्टी का निर्माण किया।

सन् 1924 में पश्चिमा नमूने की दो पार्टियों का उदय हुआ—मिनसीता (Minseitō Party for Popular Government) और सीयूकी (Seiyūkai Friends of the Constitutional Govt Party)। क्योंकि दलों में अब कुछ परिपक्वता ग्रहण कर ली थी अतः वे ससदीय प्रक्रियाओं को अपनाते में सफल रही और लगभग आठ वर्षों तक सत्ता एक या दूसरे दल के हाथों में रही। परन्तु सन् 1932 में सीयूकी के चेयरमैन (प्रधानमंत्री) इनुकी की हत्या से जापान में पार्टी गवर्नमेंट का अन्त हो गया और 1940 में पार्टियों को समाप्त कर दिया गया।

आर्थिक मंदी और इनुकी की हत्या के बीच के काल में जापान में एक अग्र दल का विकास हुआ जिसे साम्राज्यीय शासक सहायता सभ का नाम दिया गया। इसे सैनिकों और नौकरशाही का समर्थन प्राप्त था। इस दल ने आर्थिक मंदी, बेरोजगारी और सामाजिक असुरक्षा के लिए मिनसीता और सीयूकी दोनों को ही उत्तरदायी ठहराया। इनुकी की हत्या के बाद जापान में सत्ता सैनिकों और नौकरशाही के हाथों में आ गयी। युद्ध के बाद साम्राज्यीय शासक सहायता सभ ने अपना नाम बदल कर महान जापान का राजनीतिक सभ रख लिया।

जापान के आत्मसमर्पण के बाद राजनीतिक दलों का पुनर्गठन होना शुरू हुआ। इसका मूल कारण यह था कि संघिक आधिपत्य का वमण्डल ने 4 अक्टूबर 1945 को एक घोषणा द्वारा विचार भाषण अभिव्यक्ति, सभ तथा धर्म की स्वतन्त्रता की आज्ञा दे दी थी। परिणाम स्वरूप जापान में अनेक दल अस्तित्व में आ गये।

जापान में समाजवादी दलों का इतिहास भी बीसवीं शताब्दी के आरम्भ से शुरू होता है। सबसे प्रथम 1901 में समाजवादी लोकतांत्रिक दल का निर्माण किया गया। इस पार्टी का प्रोग्राम साम्यवादी घोषणा पत्र पर आधारित था। इस लिए इसका आरम्भ में ही दमन कर दिया गया। सन् 1925 के निर्वाचक कानून के लागू होने के साथ समाजवादी पार्टियों को पुनः शुरू किया गया। जो समाजवादी पार्टियाँ अस्तित्व में आयी उनमें प्रमुख थी लेबर फार्म पार्टी, जापान पीपेल्स पार्टी, सोशल डेमोक्रेटिक पार्टी और जापान फार्मर पार्टी।

जापान की प्रारम्भिक पार्टियों को मुख्यतः दो वर्गों में बाँटा जा सकता है—समुदायवादी और नातिकारी। निबरल, प्रोग्रेसिव, संवैधानिक, मिनसीता और सीयूकी आदि पार्टियाँ सब समुदायवादी पार्टियाँ थीं जो सोशलिज्म और ससदीय प्रणाली में विश्वास करने हुए भी जापान की परम्परा और शौर्य पर बल देती

समर्थन कभी प्राप्त नहीं हुआ इसका मूल कारण यह है कि यह राजतंत्र की विरोधी रही है। यह आरम्भ में सम्राट पर युद्ध अपराध का मुकदमा चलाने के पक्ष में थी। यही एक ऐसी पार्टी है जिसने संविधान का समर्थन नहीं किया था और उसके विरोध में मत दिया था। उसे केवल ग्रामीण क्षेत्रों में कुछ कारखानेदारों और नगरों में अत्यधिक छोटे व्यापारियों का समर्थन प्राप्त है। यह कहना कोई अतिशयोक्ति नहीं कि साम्यवादी पार्टी जापानी राजनीति में कोई महत्त्व नहीं रखती। इसका विरोध इस कारण भी है कि यह ईश्वर में विश्वास नहीं करती और यह उस विचारधारा का समर्थन करती है जिसे जापानी लोग स्वभावतः पसन्द नहीं करते।

साम्यवादी पार्टी साम्यवादी विचारधारा का समर्थन करती है। यह चीन और रूस से सम्बन्ध बढ़ाना चाहती है। यह जापान-अमरीका सुरक्षा संधि का विरोध करती है और जापान से अमरीकी सैनिक ब्रह्मों को सम्पूर्ण करना चाहती है। यह गरीब लोगों की दशा को सुधारना चाहती है।

समीक्षा प्रश्न

- 1 जापान में दल व्यवस्था की विशेषताएँ बताइये।
- 2 जापान के उदार लोकतान्त्रिक दल के संगठन, नीतियों और कार्यक्रम का विवेचन कीजिए।

थी। क्रांतिकारी पार्टियों में सभी समाजवादी पार्टियां शामिल थीं जो मूलभूत परिवर्तन चाहती थीं।

जापान के राजनीतिक दलों की विशेषताएँ (Features of Japanese Political Parties)

जापान के राजनीतिक दलों को पश्चिम से प्रेरणा मिली है। इस पर भी जापान की भौगोलिक स्थिति, वहाँ की सामाजिक आर्थिक और राजनीतिक स्थिति चयनैतिक विचारों, जीवन व मृत्यु और दृष्टिकोणों का उनको विश्वास, प्रकृति और प्रवृत्ति पर प्रभाव पड़ा है। इन्हीं के कारण जापान के राजनीतिक दलों की कुछ विशिष्ट विशेषताएँ हैं। ये विशेषताएँ मुख्यतः निम्न हैं—

1 **संविधानोत्तर विकास**—ब्रिटेन, अमरीका और भारत की भाँति जापान के राजनीतिक दल भी संविधानोत्तर विकास के परिणाम हैं। जापान का संविधान किसी राजनीतिक दल को मायता नहीं देता जिस प्रकार संवियत संघ का संविधान साम्यवादी दल को मायता प्रदान करता है। इस पर भी जापान का संविधान राजनीतिक दलों की पूर्व कल्पना करता है। वस्तुतः संविधान द्वारा स्थापित उत्तरदायी मसदीय सरकार के विचार में राजनीतिक दलों के विकास, अस्तित्व और शासनवाही का विचार निहित है। उत्तरदायी मसदीय सरकार एवं प्रतिनिधात्मक शासन प्रणाली राजनीतिक दलों के बिना चलय नहीं कर सकती। अतः संविधान के लागू होते ही जापान में राजनीतिक दलों के पुनर्गठन की क्रियाएँ शुरू हो गयीं।

2 **बहुदलीय व्यवस्था**—मसदीय शासन प्रणाली सुदृढ़ द्विदलीय व्यवस्था की मांग करती है। इस पर भी जापान में फ्रांस और भारत की भाँति बहुदलीय व्यवस्था है ब्रिटेन की भाँति द्विदलीय व्यवस्था नहीं। जापान में 1950 में दलों के विनय के फलस्वरूप द्विदलीय व्यवस्था के विकास की सम्भावना उभरी प्रकृति बढी थी जिस प्रकार भारत में 1977 में जनता पार्टी के निर्माण से द्विदलीय व्यवस्था के विकास की सम्भावना बढी थी। परन्तु जिस प्रकार भारत में दलों के विघटन, विनय और पुनः विघटन की क्रिया चलती रही है उभी प्रकार जापान में भी दलों के विघटन मिलन और विघटन की क्रिया चलती रहती है। जिक्र का मत है कि 1946 में जापान में राजनीतिक दलों एवं गुटों की संख्या 1250 के निकट थी। अतः शासनसमय में जापान के प्रमुख राजनीतिक दल हैं उदार लोकतान्त्रिक दल, समाजवादी दल, 'तोरुकात्रिक' समाजवादी दल, 'साम्यवादी दल और कोमिटो दल।

3 **व्यक्ति केन्द्रित एवं नेता केन्द्रित**—द्वितीय महायुद्ध के बाद के दलों की प्रमुख विशेषता यह है कि वे युद्ध के पूर्व के राजनीतिक दलों की विशेषताओं को ही प्रदर्शित कर रहे हैं अर्थात् वे व्यक्ति केन्द्रित और नेता केन्द्रित हैं, सिद्धांत से

विचारधारा केन्द्रित नहीं है। उनका निर्माण या विघटन किसी आर्थिक सामाजिक या राजनीतिक सिद्धांतों को लेकर नहीं होता बल्कि नेताओं के व्यक्तिगत हितों के टकराव के कारण होता है। प्रत्येक दल में अनेक गुट पाये जाते हैं और इन गुटों में नेताओं के पारस्परिक संघर्ष के कारण दलों में विलय और विघटन होता है। जैसाकि यानगा ने कहा है कि 'दल प्रवसरवादिता की उपज' और 'सुविधा के विवाह' है। एन इके ने भी कहा है कि जापान के दल वास्तव में शून्य राजनीतिक नेताओं के कार्यकारी सम्मेलन" हैं। प्रत्येक नेता के अपने अनुयायी होते हैं जो उसके साथ किसी दल में शामिल हो जाते हैं या उसमें विलय हो जाते हैं।

4 गुटबन्धिया—भारतीय राजनीतिक दलों की भांति जापानी राजनीतिक दल भी आंतरिक गुटबन्धियों के राग से पांडित हैं। प्रत्येक दल गुटों में विभक्त है। उदाहरणतः जापान का सबसे बड़ा दल, लिबरल डेमोक्रेटिक पार्टी, कम-कम पांच गुटों में विभक्त है। दल के सदस्यों को भक्ति दल या उनके सिद्धांतों के प्रति नहीं होती बल्कि गुट के नेता के प्रति होती है। सदस्यों की यह प्रवृत्ति दलों के सगठन को कमजोर करती है और दल को "गुटों का ढेर मात्र" बनाकर रख देती है, सदस्यों की यह प्रवृत्ति दल बदल के राग का जन्म देती है जो राजनीति को प्रवसरवादी, अस्थिर, पथभ्रष्ट और विचलित (Shifting) बनाती है जैसाकि किंगले और टर्नर ने कहा है कि "राजनीतिक दल वर्गीय हितों के शिथिल संघ से अधिक दृढ़ नहीं।" यह गुटबन्धिया जापान में सही दलों के विकास में बाधक है। जैसाकि चितोसा यानगा ने कहा है कि "एक सही द्विचलीय व्यवस्था का विकास तब तक नहीं हो सकता जब तक वे ऐसे व्यक्ति केन्द्रित और नेता के द्रव सगठन बने रहते हैं जिनमें भक्ति सिद्धांतों और नीतियों के स्थान पर मुख्यतः व्यक्तियों के प्रति होती है।"

5 पेशेवर राजनीतियों का अभाव—जापान की राजनीति व्यावसायिक राजनीति बनकर रह गयी है यह सामान्य जनता की राजनीति नहीं। राजनीतिक दल सामान्य जनता के अगठन नहीं बल्कि बड़े बड़े राजनीतिज्ञों, अधिष्ठातियों और व्यावसायिकों के सगठन बनकर रह गये हैं। वे सामान्य जनता के हितों की रक्षा करने के स्थान पर व्यावसायिक हितों की रक्षा करते हैं। इन व्यावसायिक हितों ने पेशेवर राजनीतियों को श्रेणी बने जन्म दिया है जो एक छोटे बड़े व्यावसायिकों (उद्योगपतियों) से सम्पन्न बनाये रखने हैं और दूसरी ओर राजनीतिक दलों के भीप के नेताओं के साथ सम्बन्ध बनाये रखते हैं। जैसाकि यानगा ने कहा है कि "जापान की राजनीति परदे के पीछे काय करा जाने विधोभियों, सान्धानों, कुचनियों, और पक्ष्यन्धकारियों से प्रभावित रही है।"

6 अधिकारी वर्ग (नौकरशाही) का प्रभाव—जापान के राजनीतिक दलों पर नौकरशाही का अत्यधिक प्रभाव रहा है। वास्तुतः जापान में शीघ्र सामाजिक

मवाग्रो म भर्ती होना इसलिए पसन्द करने है कि उन्हें सेवा निवृत्ति के बाद राजनीति में हिस्सा लेने का अवसर मिलेगा। मविधान के लागू होने के समय से राजनीतिक दलों का नेतृत्व प्रायः अधिकारी व के भूतपूर्व (सेवा निवृत्त) सदस्यों के हाथों में रहा है। उदाहरणतः जापान के प्रधानमंत्री शियहागा, योशीदा, अशोना, किशी इकेदा, सातो आदि सिविल सेवा के भूतपूर्व सदस्य थे। जापान के मंत्रिमण्डल के अनेक सदस्यों का सम्बन्ध प्रायः इन्हीं सेवाग्रो से होता है। इसी को राजनीतिक दलों का अधिकारीकरण कहने है।

7 राष्ट्रीय नीतियों और प्रोग्रामों में गम्भीर भिन्नताएँ—राष्ट्रीय नीतियों और प्रोग्रामों के सम्बन्ध में जापान के राजनीतिक दलों में गम्भीर भिन्नताएँ पायी जाती हैं। उदाहरणतः जापान की सबसे बड़ी पार्टी लिबरल डेमोक्रेटिक पार्टी—जहा पश्चिम समर्थक है और जापान अमरीका सन्धि को एशिया की स्थिरता, सुदूर पूर्व में युद्ध को टालने और विकासशील देशों के आर्थिक विकास में एक महान स्तम्भ समझती है वहा समाजवादी पार्टी पश्चिम समर्थक नीतियों का विरोध करती है और सुरक्षा सन्धि को समाप्त करना चाहती है। जहा लिबरल डेमोक्रेटिक पार्टी भक्त उद्यमों के पक्ष में है वहा समाजवादी पार्टी उद्यमों के राष्ट्रीयकरण के पक्ष में है।

8 एकदल की प्रधानता—जापान में बहुदलीय व्यवस्था होते हुए भी वहा पर शासन सत्ता पर प्रायः एक दल का प्रभुत्व रहा है। जापान का राजनीति पर लिबरल डेमोक्रेटिक पार्टी ही छाई रही है। वर्तमान समय में भी यही दल सत्ता रखे है। केवल थोड़े से समय को छोड़कर (मई 1947 से फरवरी 1948) समाजवादी पार्टी कभी सत्ता में नहीं रही। जापान में यह प्रायः कहावत बन गयी है कि लिबरल डेमोक्रेटिक पार्टी “केवल शासन करना” जानती है और समाजवादी दल सत्ता से भयभीत” है।

9 राजनीति पर धर्म का पुनः प्रभाव—जहा भारतीय राजनीति पर धर्म और जाति का अत्यधिक प्रभाव रहा है वहा जापानी राजनीति पर धर्म का अधिक प्रभाव नहीं रहा। इस तथ्य के बाद भी चित्तोपी यातागा का यह कथन सत्य नहीं कि “जापान में राजनीतिक दल राजनीतिक उद्देश्यों के लिए धर्म का प्रयोग नहीं करते या जापान में राजनीति धर्म से प्रभावित नहीं या जापान में धार्मिक ब्लॉक नहीं।” सन् 1964 में कोमिटो पार्टी के उदय से जापान की राजनीति पर धर्म का प्रभाव निरन्तर बढ़ता जा रहा है। यह पार्टी त्रोट सगठन सोकागाकी (Sokagakkai) की राजनीतिक भूजा है। यह धर्म के आधार पर समाज का पुनर्र्धार करना चाहती है।

10 केन्द्रीयकरण—जापान के राजनीतिक दलों में शक्ति टोकियो स्थित दलीय मुख्यालय में केन्द्रित है यह स्थानीय कार्यलयों में विनेद्रित नहीं। यही कारण

वाद से नहीं की जा सकती, वह अधिनायकवाद की तरह व्यवहार नहीं कर सकता। उसकी स्थिति सवधानिक अधिनायक की हो सकती है, अधिनायक की नहीं। उसकी अधिनायकता, यदि वह अधिनायकता है, सहमति, अनुनय और समझौते की अधिनायकता है। उसकी अधिनायकता आलोचना, प्रति आलोचना, खुले शासन, स्वतंत्र प्रेस की कसौटी पर निरंतर कसी जाती है। जैसा कि लावेल ने कहा है कि "मन्त्रिमण्डल की अधिनायकता वह अधिनायकता है जिसे अधिक प्रचार के साथ प्रयोग में लाया जाता है, जो निरन्तर आलोचना की कसौटी पर कसी जाती है और जनमत के अनुसार ढलती रहती है और जिसे अविश्वास और आगामी चुनाव का भय निरन्तर बना रहता है।"

मन्त्रिमण्डल अपने दल, विपक्ष, निर्वाचक मण्डल और जनमत की उपेक्षा नहीं कर सकता। उसे इन सबका आदर करना पड़ता है। सदन में उसे अपने ही दल के असन्तुष्ट सदस्यों को रिझाना पड़ता है। दल का अनुशासन कोई सैनिक अनुशासन नहीं, यह एक सिपाही की अपने कमाण्डर की अधीनता नहीं। यह ऐसे सदस्य का अनुशासन है जो निर्वाचक मण्डल का प्रतिनिधित्व करता है। दूसरे, मन्त्रिमण्डल को सदन में विपक्ष को सन्तुष्ट करना पड़ता है। विपक्ष मन्त्रिमण्डल को प्रश्नों पूरक प्रश्नों, निन्दा प्रस्तावों, स्थगन प्रस्तावों एवं अविश्वास प्रस्ताव द्वारा बेचैन ही नहीं करता बल्कि उसके कार्यों और लुप्तियों की भूलों का पर्दाफाश करता है और जनमत को अपने पक्ष में करने का प्रयास करता है। तीसरे, प्रेस मन्त्रिमण्डल की नीतियों की निरन्तर समीक्षा करती रहती है। चौथे, निर्वाचन में मन्त्रिमण्डल को निर्वाचक मण्डल का समयन प्राप्त करना पड़ता है। उसे अपनी अकम्प्यता और भूलों को स्पष्ट करना पड़ता है। पाचवें, मन्त्रिमण्डल को जनमत का आदर करना पड़ता है। उसे यह विश्वास दिलाना पड़ता है कि शासन शक्ति का प्रयोग राष्ट्रीय हितों की पूर्ति के लिए किया गया है, स्वार्थी या दलीय हितों की पूर्ति के लिये नहीं। ये सभी तथ्य स्पष्ट करने हैं कि मन्त्रिमण्डल अधिनायक नहीं हो सकता और वह अधिनायकवाद की तरह व्यवहार नहीं कर सकता।

प्रधान मन्त्री

(The Prime Minister)

"इस विस्तृत विषय में कहीं भी इतने बड़े पदाय की इतनी छोटी छाप नहीं होती, कहीं भी ऐसा व्यक्त नहीं है जिसमें इतनी महान शक्ति निहित हो किन्तु औपचारिक विलासों के लिए कुछ भी न हो।" —डब्ल्यू इ ग्लेडस्टोन

प्रधान मन्त्री पद का विकास अथवा उदभव—ब्रिटेन में प्रधान मन्त्री का

है कि दलो में शक्ति का बहाव ऊपर से नीचे की ओर है, नीचे से ऊपर की ओर नहीं। दलो की नीतियों और निर्णयों का निर्धारण केन्द्रीय नता करने है, स्थानीय शाखाएँ उन्हें केवल कार्याविवा करनी है। चुनाव में दलीय उम्मीदवारों का चयन केंद्रीय नेता करने है। प्रांतीय शाखाओं पर केन्द्रीय नियंत्रण अत्यधिक है। यह प्रायः लोकतान्त्रिक केन्द्रीयकरण पर आधारित है।

11 धन का प्रभाव—जापान की राजनीति पर धन का अत्यधिक प्रभाव रहा है। वस्तुतः जापान के राजनीतिक दलों पर धन और व्यवसाय के प्रभाव की सीमारेखाएँ खींचना कठिन है। वर्तमान समय में डाइट के कम से कम आधे सदस्य व्यवसाय और उद्योग का समर्थन करते हैं। वस्तुतः वे दोनों एक दूसरे की सहायता करते हैं। जब उद्योग डाइट के सदस्यों के निर्वाचन के लिए धन उपलब्ध करता है तो बदले में वह वे सुविधाएँ या लाइसेंस प्राप्त करता है जो सत्तारूढ़ दल से प्राप्त हो सकती हैं।

12 स्थानीय नेताओं का प्रभाव—जापान में सामंतवाद समाप्त हो चुका है। इस पर भी स्थानीय नेताओं के रूप में उसके अवशेष बाकी है। ये स्थानीय नेता चुनाव के समय अत्यधिक सक्रिय होते हैं और हर प्रकार के दबाव एवं आतंक द्वारा वे उनके द्वारा समर्थित उम्मीदवारों के लिए मत प्राप्त कर लेते हैं।

13 दलीय नियंत्रण—जापान में दल का अपने सदस्यों पर नियंत्रण न तो ब्रिटेन की भाँति कठोर है और न अमरीका की भाँति ढीला है परन्तु फिर भी वहाँ दल के सदस्यों में अनुशासन की भावना पायी जाती है और सदस्य दल के निर्णयों और नीतियों का समर्थन करते हैं।

14 अस्थिरता एवं परिवर्तनशीलता—जापान की राजनीति व्यक्ति केन्द्रित और नेता केन्द्रित है और वह गुटवादिता से व्याख्यायित है इसलिए वहाँ सरकारों का स्वरूप प्रायः समुक्त रहा है और समुक्त सरकारें स्वभाव से अस्थिर होती हैं। यद्यपि निबरल डेमोक्रेटिक पार्टी सत्ता में रही है फिर भी उसे सदा दूसरी पार्टी के सहयोग पर निर्भर रहना पड़ा है।

15 दबाव समूहों का प्रभाव—जापान के राजनीतिक दलों पर दबाव समूहों का अत्यधिक प्रभाव रहा है। यद्यपि ये दबाव समूह उस तरह संगठित या सक्रिय नहीं जिस प्रकार अमरीका के दबाव समूह हैं फिर भी टोकियो में इनकी शक्ति स्थिति है और वे अपने हितों की पूर्ति के लिए डाइट के सदस्यों और मन्त्रालयी पदाधिकारियों पर दबाव डालना रहते हैं। वहाँ व्यवसाय, श्रम, कृषि, गृहशिक्षा, सेवा निवृत्त पदाधिकारियों के मनक समूह पाये जाते हैं। उदाहरणतः सेवा निवृत्त पदाधिकारियों के राष्ट्रीय सम्पर्क संघ के प्रयत्नों के फलस्वरूप सरकार को भूतपूर्व पदाधिकारियों के लिए पेंशन को पुनः शुरू करने के लिए 19५३ में पेंशन कानून का निर्माण करना पड़ा। मनक दबाव समूह सीधे पार्टियों से ही सम्बद्ध हैं। उदा-

सामान्यत यह विशेषाधिकार स्वचालित क्रिया एव परम्पराओं द्वारा मर्यादित है। यदि किसी राजनीतिक दल को कॉमन सभा में स्पष्ट बहुमत प्राप्त है और उसका स्वीकृत नेता है तो साम्राज्यी के लिए आवश्यक है कि वह उसे प्रधानमंत्री पद पर नियुक्त करे। दूसरे, यदि सरकार कॉमन सभा में पराजित हो जाती है और प्रधान मंत्री त्यागपत्र दे देता है तो साम्राज्यी के लिए विपक्ष के स्वीकृत नेता को सरकार निर्माण के लिए निमन्त्रण देना आवश्यक है।

बृद्ध परिस्थितियाँ ऐसी हो सकती हैं जिनमें साम्राज्यी को अपने विवेक एवं प्रभाव से इस विशेषाधिकार का प्रयोग करना पड़े। ये परिस्थितियाँ मुख्यतः निम्न हो सकती हैं—

(i) जब किसी राजनीतिक दल को कॉमन सभा में स्पष्ट बहुमत प्राप्त न हो।

(ii) जब कॉमन सभा में बहुमत प्राप्त दल का नेता अथवा सत्ताह्वय प्रधान मंत्री अस्वास्थ्य अथवा अन्य किसी कारण से त्यागपत्र दे दे अथवा उसकी मृत्यु हो जाये और बहुमत दल किसी स्वीकृत नेता को प्रस्तुत करने में असमर्थ हो अथवा उस पद के लिए दो या दो से अधिक दावेदार हों। ऐसी स्थिति में साम्राज्यी पदमुक्त (outgoing) प्रधान मंत्री से उसके उत्तराधिकारी के सम्बन्ध में परामर्श ले भी सकती है और परामर्श लेने से इनकार भी कर सकती है। उदाहरणतः जब 1957 में सर एयनी ईटन ने अस्वास्थ्य के कारण त्यागपत्र दे दिया तो साम्राज्यी एलिजाबेथ II ने अपनी जाँच-पड़ताल के आधार पर हल्ड मैक्सिमलन को प्रधान मंत्री पद पर नियुक्त किया। यद्यपि ईटन की अनुपस्थिति में सर एल बटलर मंत्रिमण्डल की अध्यक्षता कर रहे थे। दूसरी ओर, मई 1963 में हल्ड मैक्सिमलन के परामर्श पर ही साइड होम का प्रधान मंत्री पद पर नियुक्त किया गया था।

(iii) जब राष्ट्रीय अथवा प्रायिक मकदम का सामना करने के उपायों के सम्बन्ध में सरकार विभाजित हो जाये और यह त्यागपत्र दे दे तथा विपक्ष का नेता सरकार बनाना की स्थिति में हो और मयुक्त राष्ट्रीय सरकार के निर्माण की आवश्यकता हो। उदाहरणतः 1931 के प्रायिक मकदम के समय मन्नाट जात्र V का नेता राजनीतिक दल के नेताओं के परामर्श पर मैकडोनाल्ड को मयुक्त राष्ट्रीय सरकार का गृह्य करने के लिए राजी कर लिया था यद्यपि कॉमन सभा में बहुमत प्राप्त दल का धारक एडमंड बेन्टन का धारता बना चुका गया था। मन्नाट को इस भूमिका को कुछ दिनों तक राजमन्त्र की प्राप्ति करनी पड़ी।

उक्त की परिस्थितियों में भी मन्त्रियों की भूमिका निर्णय करती है। यद्यपि मन्त्रियों की भूमिका प्रमुख रूप से मन्त्रिमन्त्रियों की भूमिका करती है। यह परामर्श के लिए ही है। प्रत्येक मन्त्री को परामर्श देना पड़ता है। कॉमन सभा

ह-एत सोहियो (Sohyo) समाजवादी पार्टी स और डोमी (Domei) लोकतांत्रिक पार्टी से सम्बद्ध है।

महत्वपूर्ण राजनीतिक पार्टियों का संगठन, नीतियाँ एव कार्यक्रम

(Organization, Policies & Programmes of Important Political Parties)

जापान की प्रमुख राजनीतिक पार्टियों के संगठन, नीतियों एव कार्यक्रम को निम्न शीघ्रको के अंतर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

1 **लिबरल डेमोक्रेटिक पार्टी (The Liberal Democratic Party)**— यह जापान की राजनीतिक पार्टियों में सबसे बड़ी और सबसे अधिक लोकप्रिय पार्टी है। यह अपने ज मकाल से ही प्राय सत्ता में रही है और आज भी सत्ताह्व है। इस पार्टी का उदय दो अनुदारवादी दलों—लिबरल पार्टी (Jiyuto) और डेमोक्रेटिक पार्टी (Shunpoto)—के विलय से नवम्बर, 1955 में हुआ था। इस पार्टी के निर्माण में किपी नोबूसुकी की भूमिका अत्यधिक महत्वपूर्ण थी।

संगठन—पार्टी संगठन के मुख्य अंग तीन हैं परिषद, कार्यकारिणी बोर्ड एव नीति निर्माण बोर्ड। परिषद पार्टी की 'हाई कमाण्ड' है। इसके प्रमुख सदस्य हैं अध्यक्ष, उपाध्यक्ष, महासचिव, कार्यकारिणी बोर्ड के चेयरमैन और नीति निर्माण बोर्ड के चेयरमैन।

पार्टी के मूल सिद्धांतों और नीतियों को पार्टी के वार्षिक सम्मेलनों में निर्धारित किया जाता है। इस सम्मेलन में पार्टी के डाइट के सदस्य, अय पदाधिकारी तथा प्रत्येक प्रीफेक्चर से दो प्रतिनिधि भाग लेते हैं। सम्मेलन पार्टी के अध्यक्ष उपाध्यक्ष, महासचिव और अय पदाधिकारियों का चुनाव करता है। अध्यक्ष और उपाध्यक्ष का चुनाव दो वर्ष के लिए किया जाता है।

पार्टी के निम्न स्तरों पर राष्ट्रीय संगठन समिति, डाइट नीति समिति एव पार्टी अनुशासन समिति है। कार्यकारिणी बोर्ड के 30 सदस्य होते हैं। इनमें से 15 सदस्यों का निर्वाचन प्रतिनिधि सदन से और 7 सदस्यों का निर्वाचन सभासद सदन से तथा 8 सदस्य प्रधान मंत्री द्वारा नियुक्त किये जाते हैं। नीति निर्माण बोर्ड नीति निर्णयों और विधान के प्रशासनिक पहलुओं का अध्ययन करता है। नीति निर्माण बोर्ड सरकारी मंत्रालयों के अग्रुप 15 कार्यकारिणी समितियाँ बनाता है। पार्टी के डाइट के सदस्य किसी न किसी समिति के सदस्य होते हैं।

पार्टी की आय का मुख्य स्रोत सदस्यों द्वारा प्राप्त वार्षिक चन्दे की राशि है। प्रत्येक सदस्य को 200 येन प्रति वर्ष चन्दे के रूप में देने पड़ते हैं। चन्दे की यह राशि अत्यधिक है। सामान्य नागरिक इसके सदस्य नहीं बन सकते। केवल सम्पन्न परिवारों के सदस्य, व्यावसायिक राजनीतिज्ञ बड़े बड़े कृषक वर्गों के सदस्य, वारिज्यों और उद्योग मस्याघा के स्वामी, उच्च स्तर के प्रशासकीय अधिकारी

बनाना चाहता है अथवा कॉमन सभा में ठोस बहुमत का समर्थन रहते वह उसे बना सकता है।

प्रधानमन्त्री ही प्रमुख शक्तियों को निम्न शीपका के अंतर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

1 मंत्रिमण्डल का निर्माता, सचालनकर्ता एवं सहायकर्ता—पर्याप्त मंत्रियों की नियुक्ति सम्प्रभु द्वारा होती है परन्तु यह केवल औपचारिकता है। वस्तुतः प्रधान मन्त्री ही मंत्रिमण्डल का निर्माता सचालनकर्ता एवं सहायकर्ता होता है। उसने इद-गिद ही मंत्रिमण्डल निर्मित होता है उसके जीवित रहा मंत्रिमण्डल जीवित रहता है तथा उसकी मृत्यु से मंत्रिमण्डल की मृत्यु हो जाती है। मंत्रियों का चयन प्रधानमन्त्री करता है। सम्प्रभु उसे यह नहीं कह सकता कि वह अमुक व्यक्ति को अपने मंत्रिमण्डल में शामिल करे या न करे। निम्न-देह मंत्रियों की नियुक्ति में प्रधानमन्त्री का निरूपण अतिम है परन्तु सम्प्रभु परामर्श देने के अपने सवधानिक अधिकार का प्रयोग करने हुए मंत्रियों की नियुक्ति में सुझाव दे सकता है। उदाहरणतः 1945 में जब प्रधानमन्त्री एटली ने सम्राट् जार्ज VI का सूचित किया कि वह डा. ह्यूग डेल्टन को अपना विदेश सचिव नियुक्त कर रहा है तो सम्राट् ने सुझाव दिया कि उससे स्थान पर अर्नेस्ट वेकिन एवं अरुन्धत विकल्प रहेंगे। अंत में एटली ने अपने साधियों एवं मुख्य सचिवक से परामर्श करके वेकिन को ही विदेश सचिव नियुक्त किया।

ब्रिटेन में कोई मन्त्रिण्डल इस बात की व्यवस्था नहीं करता कि मन्त्री सदन का सदस्य हो परन्तु इस सम्बन्ध में सुनिश्चित अभिसमय यह है कि सदन में प्रस्ताव का उत्तर देने एवं नीति की व्याख्या करने के लिये उसे सदन में उपस्थित होना चाहिए। सामान्यतः अनुभवी राजनीतिज्ञ को ही मन्त्री पद पर नियुक्त किया जाता है जो सदन के किसी सदन का सदस्य होता है।

मंत्रियों की नियुक्ति में प्रधानमन्त्री का निरूपण अतिम होता है। इस पर भी वह निरपेक्ष भाव से बाध नहीं कर सकता। उसे दल के प्रभावशाली सदस्यों विभिन्न वर्गों, स्त्रियों, समूहों, धर्मों एवं भौतिक क्षेत्रों के प्रतिनिधियों के दायों की स्वीकार करना पड़ता है और वह मंत्रिमण्डल में प्रतिनिधित्व देना पड़ता है।

प्रधानमन्त्री मंत्रियों को नियुक्त ही नहीं करता वह उन्हें पदच्युत भी कर सकता है, एक कुशल प्रधानमन्त्री किसी मन्त्री का पदच्युत करने के स्थान पर उससे त्यागपत्र की मांग कर लेता है। परन्तु इस अस्त्र का प्रयोग उस एक 'कुशल बर्ताई की तरफ करण पड़ता है यथा उक्त यह वाक्य दल निमात्रा' दल के अन्तर्गत 'एवं यह अतिरिक्त का जन्म दे सकता है।

चाहती कि सरकार के कार्य में बाधाएँ प्रस्तुत की जायें। ब्रिटिश राजनीतिक भाषणों तथा पत्र-पत्रिकाओं में सामान्यतः इस रूढोक्ति (क्लेशे—Cliche) को याद दिलाई जाती है कि वे "मंत्रियों के हाथों को बाधने का प्रयास न करें, वे स्थिति के अनुकूल उन्हें शक्तियाँ प्रदान करें, वे कठिन समय में उन्हें आवश्यक समर्थन दें और तब तक अपने निराग्रहों को स्थगित रखें जब तक उनकी नीतियों के परिणाम सामने न आ जायें।" ब्रिटिश राजनीतिक व्यवस्था की यह रूढोक्ति जहाँ दलीय भेदों को कम करती है वहाँ सरकार (मंत्रिमण्डल) के हाथों को मजबूत भी करती है।

ब्रिटिश मतदाता सुद्ध नायपालिका के पक्ष में है। वह ऐसी सरकार चाहता है जो कार्य करे। यह तत्त्व जहाँ सरकार की नीतियों के विरोधियों के उत्साह को ठण्डा करता है वहाँ सामान्य के सरकार पर प्रभाव को भी कम करता है।

11 निर्वाचक मण्डल का महत्त्व—निर्वाचक मण्डल के बढ़ते हुए महत्त्व ने भी मंत्रिमण्डल की शक्तियों में विस्तार किया है। ससद में किसी महत्त्वपूर्ण विषय पर पराजित होने के बाद भी मंत्रिमण्डल तत्काल त्यागपत्र नहीं देता बल्कि ससद को भग करवा कर सीधे निर्वाचन मण्डल से अपील करता है। निर्वाचनों में पराजित होने पर ही मंत्रिमण्डल त्यागपत्र देता है।

ब्रिटिश निर्वाचक मण्डल (मतदाता) अत्यधिक संवेदनशील सतक और प्रबुद्ध है। वह महत्त्वपूर्ण नीतियों और मुद्दों पर प्रभावकारी ढंग से कार्य करने की क्षमता रखने है। वह महत्त्वपूर्ण राष्ट्रीय विषयों पर विचार करने के लिए तत्काल एकत्रित होते हैं प्रस्ताव पारित करते हैं और विषय के पक्ष अथवा विपक्ष में स्पष्ट विचार व्यक्त करते हैं। इस तत्त्व ने जहाँ ससद की शक्तियों का ह्रास किया है और सामान्य की स्वतंत्रता में कमी की है वहाँ इन्होंने मंत्रिमण्डल की शक्तियों में वृद्धि की है।

12 शक्तिहीन लाडें सभा—लाडें सभा की शक्तिहीनता भी मंत्रिमण्डल की शक्तियों में वृद्धि करती है। प्रथम, मंत्रिमण्डल लाडें सभा के प्रति उत्तरदायी नहीं होता, वह केवल कॉमन सभा के प्रति उत्तरदायी होता है। दूसरे लाडें सभा की शक्तियाँ इतनी कम हैं कि वह मंत्रिमण्डल के वित्तीय अथवा विधायी कार्यक्रम में कोई अवरोध पैदा नहीं कर सकती। वित्तीय विधेयक में वह केवल एक माह तक देरी कर सकती है और साधारण विधेयक में एक वर्ष की देरी कर सकती है। लाडें सभा किसी विधेयक की मृत्यु नहीं कर सकती।

मत्याकन—उपरोक्त कारणों से स्पष्ट है कि मंत्रिमण्डल की शक्तियाँ अत्यधिक हैं और वे उत्तरात्तर बढ़ती जा रही हैं। नीति निर्धारण पर उसका एकाधिकार है, विधि निर्माण और वित्त पर उसका नियंत्रण है, सामान्य बहुमत उसके प्रभुत्व में है। इस पर भी मंत्रिमण्डल अधिनायक नहीं, उनकी तुलना अधिनायक-

उदाहरणान् प्रधानमंत्री सम्प्रभु को विवाह प्रस्तावों की सर्वैधानिक उलझनों, शाही उपाधियों नामों में परिवर्तन, राष्ट्रमण्डलीय तथा अन्य देशों से भ्रातृ निमंत्रण पत्रों, विदेश यात्राओं आदि के सम्बन्ध में परामर्श देता है। उदाहरणतः बाल्डविन ने सम्राट एडवर्ड VIII को श्रीमती सिम्पसन से विवाह न करने का परामर्श दिया था। परन्तु सम्राट ने अपनी प्रमिता से विवाह करने के लिए सिंहासन छोड़ दिया।

4 कॉमन मन्त्रागण को भंग कराने की शक्ति—यह सत्य है कि संसद के अधिवेशनों को बुलाना, उनका सत्रावसान करना तथा उसे भंग करना सम्प्रभु का संविधानिक अधिकार है परन्तु उसके ये अधिकार औपचारिक माने जाते हैं। व्यवहार में इन अधिकारों का प्रयोग प्रधानमंत्री करता है। प्रधानमंत्री के परामर्श पर ही सम्प्रभु संसद के अधिवेशनों को बुलाता है, उनका सत्रावसान करता है तथा संसद को भंग करता है। संसद की समय से पूर्व भंग कराने की शक्ति प्रधानमंत्री के हाथों में ऐसा अस्त्र है जिसके माध्यम से वह न केवल अपने दल के सदस्यों को नियंत्रित करता है बल्कि कुछ मात्रा में विरोधी दलों की जिंहा पर भी ताले लगा सकता है। प्रधानमंत्री की यह शक्ति संसद के सदस्यों के ऊपर शमशीर की भाँति नटकती रहती है। यह शक्ति प्रधानमंत्री को "संसद का स्वामी" बनाती है।

5 कॉमन मन्त्रागण का नेता—कॉमन मन्त्रागण के नेता के रूप में प्रधानमंत्री का मुख्यतः तीन कार्य है—(i) संसद की वायवाही पर नियंत्रण रखना, (ii) सरकारी नीतियों का स्पष्टीकरण करना और (iii) विपक्ष से सम्पर्क बनाये रखना। प्रधानमंत्री कॉमन मन्त्रागण के स्पीकर से सम्पर्क बनाये रखता है, वह कॉमन मन्त्रागण के अधिवेशन को बुलाने और उसका सत्रावसान की तिथियाँ प्रस्तावित करता है, संसद में किये जाने वाले कार्यों को तैयार करता है। सरकारी विधेयकों के लिए समय निश्चित करता है। संसद के समय व्यवस्था और अनुशासन बनाये रखने में वह स्पीकर की सहायता करता है।

प्रधानमंत्री सरकार का मुख्य वक्ता होता है। यदि कोई मन्त्री किसी प्रश्न पर उत्तर देने में असमर्थ रहता है अथवा संसद उसके उत्तर से सतुष्ट नहीं होता तो प्रधानमंत्री उस प्रश्न पर वक्तव्य देकर सदस्यों को सतुष्ट करने का प्रयास करता है। राष्ट्रीय महत्त्व के विषयों पर प्रधानमंत्री विपक्ष से निरंतर सम्पर्क बनाये रखता है।

वर्तमान समय में प्रधानमंत्री के कार्य इतने विविध एवं व्यापक हो गये हैं कि संसद के नेतृत्व का कार्य प्रायः किसी अन्य मन्त्री को सौंप दिया जाता है। इस पर भी प्रधानमंत्री संसद का नेतृत्व प्रदान करता रहता है।

6 दल का नेता—प्रधानमंत्री दल का नेता होता है। वस्तुतः बहुमत दल का नेता होने में ही उसे प्रधानमंत्री का पद प्राप्त होता है। दल से अलग होने पर प्रधानमंत्री की राजनीतिक मृत्यु हो सकती है जैसा कि 1845 में सर राबर्ट

पद किसी कानून अथवा सविधि पर आधारित नहीं। यह अभिसमय पर आधारित है। दूसरे शब्दों में, इस पद का निर्माण नहीं हुआ, इसका धीरे-धीरे विकास हुआ है। अठारहवीं शताब्दी में हेनोवेरियन वंश के सम्राट् जार्ज I जर्मन राष्ट्रीयता के होने के कारण ब्रिटिश राजनीति, ब्रिटिश संस्थाओं एवं ब्रिटिश रीति-रिवाजों तथा अंग्रेजी भाषा से अनभिज्ञ थे। अतः उन्होंने मंत्रिमण्डल की बैठक से अनुपस्थित रहना शुरू कर दिया। जार्ज II और जार्ज III ने मंत्रिमण्डल की बैठक से अनुपस्थित रहने की परम्परा को जारी रखा। परिणामस्वरूप मंत्रिमण्डल की बैठक को अध्यक्षता करने, बैठक के विवरणों की सूचना सम्राट को देने एवं मंत्रिमण्डल के परामर्श को सम्राट् द्वारा स्वीकार कराने के लिये एक प्रमुख मंत्री की आवश्यकता होती थी। यह प्रमुख मंत्री कोष का प्रथम लाड होता था। इस प्रमुख मंत्री ने ही समय पाकर प्रधानमंत्री का पद ग्रहण कर लिया। सर राबर्ट वालपोल (1722-42) प्रथम प्रधानमंत्री थे।

अठारहवीं शताब्दी के अन्त तक प्रधानमंत्री अपने पद के लिए मुख्यतः सम्राट की कृपा पर निर्भर करते थे। परन्तु सन् 1832 के सुधार अधिनियम ने प्रधान मंत्री की स्थिति में अभूतपूर्व परिवर्तन ला दिया। अब वे सम्प्रभु की कृपा के स्थान पर निर्वाचक मण्डल (मतदाताओं) पर निर्भर रहने लगे। निर्वाचक मण्डल पर निर्भर रहने वाले, अर्थात् आधुनिक अर्थों में, प्रथम प्रधान मंत्री सर राबर्ट पील थे।

सन् 1937 के मिनिस्टर्स ऑफ़ फ़ाउन् एक्ट के बावजूद प्रधानमंत्री का पद आज भी अभिसमयी पर आधारित है। इस एक्ट से पूर्व सरकारी पदों में प्रधानमंत्री के पद का उल्लेख केवल तीन बार किया गया था। पहली बार लाड वेक्सफील्ड (डिजरेनी) ने 1878 में वलिन सिंधि पर इंग्लैण्ड के प्रधान मंत्री के रूप में हस्ताक्षर किये थे। दूसरी बार 1905 में सरकारी पञ्जाब में (Order of Precedence) प्रधान मंत्री को शान्ति तो किया गया था, परन्तु उसे याक के आचरिषण से भी निम्न स्थान दिया गया था। तीसरी बार 1917 में चेक्वर्स एस्टेट ऐक्ट (Chequers Estate Act) ने 'चेक्वर्स' को प्रधान मंत्री का सरकारी निवास स्थान बना दिया था। निस्सन्देह 1937 के मिनिस्टर्स ऑफ़ फ़ाउन् एक्ट ने कोष के प्रथम लाड के लिए वेतन और सेवानिवृत्ति के धाद प्रेशन को निर्धारित कर दिया है परन्तु आज तक किसी कानून अथवा सविधि ने यह बताने का प्रयास नहीं किया कि कौन प्रधान मंत्री होगा, उसकी योग्यतायें क्या होंगी और उसका पद क्या कार्य एवं शक्तियाँ होंगी। आज भी प्रधान मंत्री कोष के प्रथम लाड के रूप में वेतन प्राप्त करता है प्रथा मंत्री के रूप में नहीं।

प्रधान मंत्री की नियुक्ति—यह सम्प्रभु का अद्वितीय विशेषाधिकार है।

स्थिति एवं महत्त्व—प्रधान मंत्री की स्थिति के सम्बन्ध में लेखकों ने भिन्न भिन्न विचार व्यक्त किये हैं। लाड मार्ले के लिए 'समकक्षीय प्रथम' एवं 'मंत्रिपरिषद् की मेहराब का मूल पत्थर' हैं। सर विलियम पिट्स हर्कोट के लिए वह 'तारो के मध्य चन्द्रमा' है। सर आइवर जेनिंग्स के लिए वह 'सर्विधान का मूल पत्थर' है, "वह ऐसा है मूल्य जिसके चारों ओर अन्य नक्षत्र घूमते रहते हैं।" लास्की के लिए वह "सम्पूर्ण तंत्र की धुरी" है। मेरियट के लिए वह देश का 'राजनीतिक शासन' है। कुट्टर लेखक ऐसे भी हैं जो उसे "संवैधानिक तानाशाह" भी कहते हैं।

प्रधानमंत्री के सम्बन्ध में व्यक्त किये गये उपर्युक्त विचार ब्रिटिश सर्विधान में उसने पद की श्रेष्ठता, गौरव और महत्त्व को स्पष्ट करते हैं। उसके पास शक्ति का संरक्षण प्रभाव और सूचताओं का इतना असीम भण्डार होना है जो विश्व में किता भी संवैधानिक अध्यक्ष के पास नहीं होता, अमरीका में राष्ट्रपति के पास भी नहीं। प्रधानमंत्री की शक्तियों को केवल स्वीकार किया जाता है। इसका कारण यह है कि उसकी शक्तियाँ किसी कानून अथवा संविधि द्वारा मर्यादित नहीं। उसकी शक्तियाँ कानूनोत्तर (Extra legal) और अभिसमय पर आधारित हैं। अतः वह जैसा उचित समझता है वह उन्हीं वैसे व्याख्याएँ एवं प्रयोग कर लेता है। जैसा कि लाड ऑक्सफोर्ड एवं एसविजय ने कहा है कि 'प्रधानमंत्री का पद बसा ही बन जाता है जैसा कि उसका पदाधिकारी उसे बनाना चाहता है।' प्रधानमंत्री की शक्तियों पर यदि कोई मर्यादाएँ हैं तो वे केवल "निजी" अथवा "द्वितीय समय" की मर्यादाएँ हैं। यदि उसे कॉमन सभा में ठोस बहुमत प्राप्त है तो वह ऐसी सत्ता का प्रयोग कर सकता है "जिसकी रोमन सम्राट् प्रतिस्पर्धा कर सकता है अथवा आधुनिक तानाशाह व्यर्थ में बगबरी की चेष्टा करता है।" ठोस बहुमत के रहने प्रधानमंत्री पहले से ही घोषणा कर सकता है कि कौन-से कानून पारित किये जायेंगे कौन-से कर लगाये जायेंगे तथा कौन-सी सज्जियाँ की जायेंगी। सम्पूर्ण ऐतिहासिक घटनाओं के फास्वरूप सम्प्रभु के जिन विशेषाधिकारों का ह्याम हुआ है उन्हे प्रधानमंत्री ने ग्रहण कर लिया है।

मंत्रिपरिषद् में प्रधानमंत्री की स्थिति "समकक्षीय प्रथम" की नहीं है। जैसा कि मार्ले ने कहा है। उसकी स्थिति निर्माणकर्ता, पोषणकर्ता और सहायकर्ता की है, वह समकक्षीय श्रेष्ठ और निर्णायक होता है। वस्तुतः प्रधानमंत्री के इन विचार मंत्रिपरिषद् का निर्माण होता है उसने जीवित रहने मंत्रिपरिषद् जीवित रहना है, उसकी मृत्यु से मंत्रिपरिषद् की मृत्यु ही जानी है। वह मंत्रिपरिषद् की बैठक बुलाना है उसकी कायमूची तैयार करता है तथा उसकी अध्यक्षता करता है। निम्नलिखित मंत्रिपरिषद् के नियम प्रायः सब समकक्षीय अथवा बहुमत से किये जाते हैं पञ्चम अन्तिम नियम प्रधानमंत्री के हाथ में होता है। जैसा कि एस ई फाइन्डर ने कहा है कि "मंत्रिपरिषद् के अन्तर्गत प्रधानमंत्री अपने साथियों पर छाया रहता है।"

में बहुमत को अपने साथ ले जाने की स्थिति में हो अथवा मसद के प्रथम अविवेशन में ही उसकी सरकार का पतन हो जायेगा और इससे साम्राज्य की प्रतिष्ठा और निष्पक्षता को धक्का लगने की सम्भावना होगी ।

सन् 1957 और 1965 की राजनीतिक घटनाओं ने प्रक्रिया सम्बन्धी एक नियम को जन्म दिया है जिसे "दलीय उत्तरदायित्व का नियम" भी कहते हैं । इस नियम के अनुसार नेता को प्रस्तुत करना दल का उत्तरदायित्व है सम्प्रभु का नहीं । दूसरे शब्दों में, उपयुक्त परिस्थितियों में भी सम्प्रभु की भूमिका को सीमित कर दिया गया है । अब प्रधान मंत्री की नियुक्ति में सम्प्रभु अपनी 'यथाथ पसंद' को व्यवहार में नहीं ला सकता । अब प्रधान मंत्री की नियुक्ति के लिए सम्प्रभु को तब तक इन्तजार करना पड़ता है जब तक दल नेता का चयन न कर ले । अब यही व्यावहारिक प्रक्रिया सम्बन्धी नियम है ।

प्रधानमंत्री के सम्बन्ध में एक अन्य अभिसमय यह है कि उसे कॉमन सभा का सदस्य होना चाहिए लाइ सभा का नहीं । इस अभिसमय का विकास 1923 में हुआ था जब सम्राट ने स्टेनले बाल्डविन को प्रधान मंत्री पद पर नियुक्त करके लाइ वजन के दावे की उपेक्षा कर दी थी । जार्ज V ने 1924 में पुन लाई एसविन्थ की उपेक्षा करके रेम्जे मैकडोनल्ड को प्रधानमंत्री पद पर नियुक्त किया था । इसी प्रकार 1940 में लाइ हेलिकेक्स के दावे की उपेक्षा करके विसटन चर्चिल को प्रधानमंत्री पद पर नियुक्त किया गया था । इस अभिसमय का लाभ यह है कि कॉमन सभा का सदस्य होने से प्रधानमंत्री सदन की नाडी पर नियंत्रण रख सकता है ।

योग्यताएँ—ब्रिटिश संविधान अथवा कोई मसदीय संविधि ब्रिटिश प्रधान-मंत्री के लिए कोई योग्यताएँ निर्धारित नहीं करती । फिर भी वह व्यक्ति ही प्रधानमंत्री का पद प्राप्त कर सकता है जो कॉमन सभा में बहुमत दल का स्वीकृत नेता हो, जिसका व्यक्तित्व प्रभावपूर्ण हो जो परिश्रमी, धैर्यवान, तत्क्षण एवं उत्साही हो, जिसमें नेतृत्व करने एवं व्यक्तियों (समर्थकों) को पहचानने की योग्यता हो, जो डड निश्चयी एवं कुशल वक्ता हो, जो प्रचार कला का पण्डित हो, जिसके पास बृहद् ज्ञान और विवेक हो, जिसमें लोगों को आकर्षित करने एवं जनमत का प्रभावित करने की कला हो, आदि ।

वेतन—प्रधानमंत्री को कोय के प्रथम लार्ड के रूप में 20 000 पाउण्ड प्रतिवर्ष वेतन के रूप में प्राप्त हो । सजा निवृत्ति के बाद उस पेंशन भी प्राप्त होती है ।

कार्य एवं शक्तियाँ—प्रधानमंत्री के कार्य एवं शक्तियाँ अभिसमय पर आधारित हैं । उसके कार्यों एवं शक्तियों पर कोई कानूनी न्यूनताएँ नहीं । अतः उसके कार्यों का क्षेत्र उतना ही व्यापक है जितना कि कोई पदाधिकारी उसे

अधिनायकता की मजदूरी अग्नि परीक्षा होती रहती है। उमरा स्वयं का दल, विरोधी दल समद, जनमत, प्रेस आदि सब उसके कार्यों, चरित्र एवं विचारों की निरन्तर समीक्षा करने रहते हैं। उसके अपने दल के अतन्तुष्ट सदस्य उसे परेशान ही नहीं करने वरिष्ठ उमरे लिए अनेक गम्भीर समस्याएँ भी पैदा करते हैं। उसके स्वयं के साथी उसकी निरन्तर गमीना करने रहते हैं और सत्ता हथियाओं के लिए उसके प्रतिद्वन्दी बन जाते हैं। विरोधी दल उस बेचल तग ही नहीं करता वरिष्ठ प्रत्यक्ष अवसर पर उसे अशर्मण्य, शत्रुशल एवं भ्रष्ट सिद्ध करने की कोशिश करता है। जनमत और प्रेम उस पर निरन्तर प्रभाव डालना रहता है। यद्यपि तब प्रधानमंत्री के मस्तिष्क पर प्रभाव डालने है तथा उसकी नीतियों, कार्यों और विचारों को प्रभावित करने रहते हैं। जैसाकि हर्बेन फाइन्डर ने लिखा है कि "प्रधानमंत्री कोई सीजर नहीं और उसकी स्थिति ऐसी नहीं है जिसे चुनौती नहीं दी जा सकती। उसके विचार अनुल्लघनीय नहीं हैं। उसकी सत्ता का एक मात्र आधार यह है कि वह राष्ट्र की वितनी सेवा कर सकता है। किसी भी समय उसका प्रतिद्वन्दी उसका स्थान ग्रहण कर सकता है।"

प्रधानमंत्री की अधिनायकता "सहमति की अधिनायकता" है। यह "संवैधानिक अधिनायकता" है। उसकी संवैधानिक अधिनायकता निम्न शर्तों पर निर्भर करती है—

1 प्रधानमंत्री की संवैधानिक अधिनायकता अर्थात् उसकी शक्तियों एक प्रभाव का आधार जन सहमति अर्थात् जनमत है। यदि वह जनमत को अपने साथ ले जा सकता है तो वह कुछ भी कर सकता है। जनमत की उपेक्षा करके वह सत्ता पर नहीं रह सकता।

2 प्रधानमंत्री का अपने दल के समर्थन की निरन्तर आवश्यकता होती है। उसे अपने दल के प्रभावशाली सदस्यों एवं महयोगियों से परामर्श करना पड़ता है। वह उस नीति का ही अनुसरण कर सकता है जिस दल का समर्थन प्राप्त होता है। यदि दल का कोई महत्वपूर्ण भाग किसी नीति अथवा कार्यक्रम का समर्थन नहीं करता तो प्रधानमंत्री को उसे त्यागना पड़ता है या सन्नभा-बुझा कर असहमती (Dissenters) को अपने मन के पक्ष में करना होता है अथवा दल के विभाजन का भय रहता है। उदाहरणतः 1969 में विल्सन को हड़ताल विरोधी विधेयक (Anti Strike Legislation) का इमरिजेंसी समाप्त करना पड़ा कि शक्ति सच एवं दल का वाम पक्ष उमरा विरोधी था। यूरोपीय आर्थिक समुदाय में ब्रिटेन के प्रवेश के प्रश्न पर विल्सन मन्त्रिमण्डल इतनी दूरी तरह विभाजित था कि उसे ब्रिटिश इतिहास में पहली बार 5 जून, 1975 को जनमत संग्रह कराना पड़ा।

प्रधानमंत्री इस बात की उपेक्षा नहीं कर सकता कि मन्त्रिमण्डल के सदस्य उसके साथी हैं, उसके दात अथवा अनुचर नहीं। वे अपने राजनीतिक अनुभव

प्रधानमंत्री मंत्रियों में विभागों का वितरण करता है, उनके पारस्परिक भेदों को दूर करता है उन्हें प्रोत्साहन देता है निर्देशन देता है तथा आवश्यकता हा तो चेतावनी भी देता है।

प्रधानमंत्री मंत्रिमण्डल की बैठकें बुलाता है उनकी अध्यक्षता करता है तथा उनकी कार्य-सूची तैयार करता है। यद्यपि मंत्रिमण्डल के लिए प्रायः आम सहमति अथवा बहुमत से राये जाते हैं परन्तु यहाँ भी प्रधानमंत्री की स्थिति प्रभावपूर्ण एवं निर्णायक होती है। अपने विचारों को स्वीकार कराने के लिये वह अपने त्यागपत्र की धमकी भी दे सकता है।

2 नीतियों का निर्माता—ब्रिटेन में सम्प्रभु राज्य करता है शासन नहीं करता, शासन तो प्रधानमंत्री करता है। अतः प्रधानमंत्री राष्ट्र की नीतियों का निर्माता होता है। यह आवश्यक नहीं कि गृह, विदेश अथवा वित्त मंत्रालय प्रधानमंत्री के अधीन हो तो परन्तु महत्त्वपूर्ण विषयों से वह अवगत रहता है। मंत्री प्रधानमंत्री के परामर्श पर ही कार्य करते हैं। यही कारण है कि प्रधानमंत्री समय से पूर्व यह घोषणा कर सकता है कि कौन-कौन से कानूनों का निर्माण किया जाएगा, कौन-कौन से कर लगाये जायेंगे तथा कौन-कौन सी संधियाँ की जायेंगी।

प्रधानमंत्री विदेशों में राष्ट्रीय हितों का प्रमुख प्रणेता होता है। वह प्रमुख अंतर्राष्ट्रीय सम्मेलनों राष्ट्रमंडलीय सम्मेलन आदि में भाग लेता है। विश्व शांति और सुरक्षा के सम्बन्ध में वह दूसरे देशों के शासनाव्यक्तियों से पत्र व्यवहार करता है विदेश नीति के सम्बन्ध में प्रमुख वक्तव्य देता है, विदेशों में सदभावना यात्रायें करता है। मिडिली लैंड ने ठीक लिखा है कि "सपद में निश्चित बहुमत रहते इंग्लैण्ड का प्रधानमंत्री वह कार्य कर सकता है जिसको जर्मनी का सम्राट और अमेरिका का राष्ट्रपति भी नहीं कर सकता क्योंकि वह कानूनों में परिवर्तन कर सकता है। वह शरणार्थी कर सकता और उसको समाप्त कर सकता है और वह राज्य की सभी शक्तियों का निर्देश कर सकता है।"

(3) मंत्रिमण्डल और सम्राट के मध्य कड़ी—प्रधानमंत्री मंत्रिमण्डल और सम्राट के मध्य कड़ी का कार्य करता है। यद्यपि विभागाध्यक्ष होने के नाते किसी भी मंत्री को सम्प्रभु से मिलने अथवा परामर्श करने का कानूनी अधिकार है और ग्लैंडस्टोन काल में साम्राज्ञी विकटोरिया मंत्रियों में सीधे परामर्श करती थी परन्तु अब इस असंवैधानिक समझा जाता है। आज कोई मंत्री, प्रधानमंत्री को सूचित नियो बिना, सम्प्रभु से नहीं मिल सकता। प्रधानमंत्री ही नियमित रूप से सप्ताह में एक बार सम्प्रभु से मिलता है उस मंत्रिमण्डल के विषयों की सूचना देता है तथा सरकारी कार्य का सुनगत एवं सुव्यवस्थित ढंग से उसके भ्रमशः प्रस्तुत करता है। सम्प्रभु भी प्रधानमंत्री से सूचनायें प्राप्त कर सकता है उस प्रोत्साहन दे सकता है अथवा चेतावनी दे सकता है।

प्रधानमंत्री, सम्प्रभु के निजी परामर्शदाता के रूप में भी कार्य करता है।

व्यवस्थापिका" है। बेंचहॉट का मत है कि मन्त्रिमण्डल "स्वयं में व्यवस्थापिका" है। प्रत्यायोजित विधान के माध्यम से अर्थात् सविधियों के अन्तर्गत बनाये गये नियमों, विनियमों तथा उपनियमों के माध्यम से वह श्रद्ध-विधायी और प्रशासनिक न्याय के माध्यम से श्रद्ध-न्यायिक शक्तियों का प्रयोग करता है। बजट वित्त मंत्रालय द्वारा तयार किया जाता है, वित्त मंत्री उसे कॉमन सभा में प्रस्तुत करता है और वह ज्यों-का त्यों पारित हो जाता है।

विस्स-देह मन्त्रिमण्डल समद के प्रति सामूहिक रूप से उत्तरदायी है। समद प्रश्ना, पूरक प्रश्नों, स्वयं प्रस्तावों एवं निंदा प्रस्तावों के माध्यम से मन्त्रिमण्डल को श्राडे हाथों ले सकती है। समद मन्त्रिमण्डल के विरुद्ध सीधे अविश्वास का प्रस्ताव पारित करके उसे पत् त्यागने के लिए बाध्य भी कर सकती है। परंतु व्यवहार में समद की ये शक्तियाँ प्रायः औपचारिक मात्र बन कर रह गयी हैं। समद वस्तुतः इन शक्तियों का प्रयोग करने में असमर्थ है क्योंकि जब तक मन्त्रिमण्डल की पीठ पर ठोस बहुमत का हाथ है तब तक समद मन्त्रिमण्डल की इच्छाओं का पजीकृत करने वाली एक निकाय मात्र बन कर रह जायेगी। ठोस बहुमत के रहते मन्त्रिमण्डल के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पारित होना तो दूर, समद में सार्वजनिक विषयों पर विवाद भी प्रायः प्रभावहीन रहने है। हर्मेन फाइनर ने मन्त्रिमण्डल और कॉमन सभा के सम्बन्धों को इन शब्दों में व्यक्त किया है—
"मन्त्रिमण्डल पर नियंत्रण रहता है परंतु उसको कुद नहीं किया जाता, उस पर घमकियाँ पडती है परंतु उसे दण्ट नहीं मिलता, उससे प्रश्न किये जाते हैं परंतु उस पर अविश्वास नहीं किया जाता वह राजनीतिक दृष्टि से पक्षरती है परंतु उसमें व्यक्तिगत द्वेष नहीं होता।"

वर्तमान समय में सरकार (कार्यपालिका) निर्वाचन मण्डल से सीधे संबध रखती है। वह समद में पराजित होने के स्थान पर सीधे निर्वाचक मण्डल से अपील करना पत्र करती है। जैसाकि एचनी एच बिच ने कहा है कि "सरकारें समद द्वारा पराजित नहीं होती। वे निर्वाचक मण्डल द्वारा पराजित होती हैं। जिस सरकार ने समद में पराजित होने की सम्भावना होती है वह पहले ही त्यागपत्र दे देती है अथवा समद का भंग करवा देती है।"

मन्त्रिमण्डल की समद को भंग कराने की शक्ति के प्रभाव को यजहट्ट ने इस प्रकार अभिव्यक्त किया है, "यद् एक मृष्टि है परंतु इसमें अपन मृष्टिगर्ताओं को नष्ट करने की शक्ति है। यह ऐसी कायपालिका है जो व्यवस्थापिका का विनाश कर सकती है, इससे अतिरिक्त यह ऐसी कायपालिका है जो व्यवस्थापिका द्वारा नियुक्त की जाती है। इसका गठन किया गया था परंतु यह विघटन कर सकती है, यह अपन उदभव में स्पृष्टादित है परंतु अपनी प्रिया भयह विनाशकारी है।"

पील की हुई थी। इसी प्रकार दल से अलग होने से एसकिरथ और लॉयड जाज की राजनीतिक मृत्यु हा गयी थी। यही कारण है कि प्रधानमन्त्री दल पर अपने नियन्त्रण को बनाये रखने का निरन्तर प्रयास करता है, सदन में अपने बहुमत को बनाये रखता है, दल विभाजन को रोकने का प्रयास करता है, दलीय विचारों से समझौता करता है। प्रधानमन्त्री को जनमत का भी निरन्तर ध्यान रखना पड़ता है और नीतियों एवं वायप्रमो में वाञ्छित परिवर्तनों को स्वीकार करना पड़ता है। परन्तु जहा प्रधानमन्त्री दल की उपेक्षा नहीं कर सकता, वहा दल भी प्रधानमन्त्री की उपेक्षा नहीं कर सकता। प्रधानमन्त्री दल का मूर्तरूप होता है। यह दल के सगठन एवं एकता का प्रतीक है। मतदाता (निवाचक मण्डल) निर्वाचनों में दल का नहीं प्रधानमन्त्री का चयन करते है। आधुनिक निर्वाचन दो विरोधी दलों में सधप नहीं होता, यह दो विरोधी नेताओं में सधप होता है। उदाहरणत 1945 में चुनाव का नारा था चर्चिल अथवा लास्की (एटली), 1966 में चुनाव नारा था विल्सन अथवा हीथ।

7 सरक्षण—प्रधानमन्त्री के पास सरक्षण की व्यापक शक्तिया होती है। जो शक्तियाँ कभी सम्राट के पास उसके विरोधाधिकारों के रूप में विद्यमान थी आज उनका प्रयोग प्रधानमन्त्री करता है। सभी महत्वपूर्ण पदों पर नियुक्तिया प्रधानमन्त्री द्वारा की जाती है। उदाहरणत स्थायी सचिवों, उप-सचिवों तथा ग्रय श्रेष्ठ सिविल सेवकों, बिशपों, उच्च न्यायाधीशों, अपीली नाडों, वी वी सी के गवर्नर, राजदूतों आदि की नियुक्तिया प्रधानमन्त्री ही करता है। प्रधानमन्त्री ही उपाधियों और सम्मानों की सिफारिश करता है।

प्रधानमन्त्री राष्ट्रमण्डलीय सम्मेलनों तथा ग्रय शिखर सम्मेलनों में भाग नेता है। इन सम्मेलनों में वह ब्रिटेन को अनेक काया के लिए वचनबद्ध कर सकता है।

8 आपातकालीन शक्तिया—आपातकालीन में प्रधानमन्त्री की शक्तियों का अत्यधिक विस्तार हो जाता है। युद्ध, आर्थिक मन्दी, श्रमिक असन्तोष, हड़ताल आदि जैसी स्थितियों का सामना करने के लिए ससद सरकार को व्यापक शक्तिया प्रदान कर देनी है, ताकि राष्ट्रीय सुरक्षा और व्यवस्था को मुनिश्चित दिया जा सके। उदाहरणत 1931-35 की आर्थिक मन्दी के समय ससद ने सरकार को अधिनामकवादी शक्तियों से विभूषित कर दिया था। सरकार ससद की अनुमति के बिना 'शुल्क' लगा सकती थी। द्वितीय महायुद्ध में चर्चिल ने न केवा युद्ध संचालन को अपने हाथ में ले लिया था बल्कि ऐसी शक्तियों का प्रयोग किया था जो हिटलर व मुसोलिनी द्वारा प्रयोग की जाने वाली शक्तियों से किसी रूप में कम नहीं थी।

लोक कल्याणकारी एवं समाजसेवी स्वरूप के कारण संसद को प्रतिवर्ष अनेक कानूनों का निर्माण करना पड़ता है। इसके अतिरिक्त उसके पास समय और तकनीकी ज्ञान का प्रभाव होता है। अतः संसद कानूनों की मोटी रूपरेखा ही पारित कर पाती है और विवरण के लिये उसे कार्यपालिका को विधायी शक्तियाँ प्रत्यायोजित करनी पड़ती हैं। संविधियों के अंतर्गत जो नियम, विनियम और उपनियम कार्यपालिका विभागों द्वारा बनाये जाते हैं उसे प्रत्यायोजित विधान कहते हैं। इसने कार्यपालिका शक्तियों के क्षेत्र को व्यापक बना दिया है।

3 वित्त—मिद्धान्तत वित्त पर संसद का पूरा नियंत्रण रहता है। संसद की अनुमति के बिना कोई कर नहीं लगाया जा सकता और न ही कोई षष्ठ की जा सकती है। परन्तु वास्तविकता ठीक इसके विपरीत है। बजट वित्त मन्त्रालय द्वारा तैयार किया जाता है। वित्त मन्त्री उसे कॉमन सभा में प्रस्तुत करता है। वह ही भिन्न-भिन्न मदों पर खर्च की जाने वाली राशि का निश्चित करता है। वह ही आय के साधनों की व्यवस्था करता है। निस्सन्देह कॉमन सभा बजट पर बहस करती है, विचार-विमर्श करती है, उसकी आलोचना भी कर सकती है। परन्तु जिम काय को वह कर नहीं सकती और परिस्थितिवश नहीं करती (क्योंकि मंत्रिमण्डल का कॉमन सभा में बहुमत होता है) वह यह है कि वह किसी मद को रद्द नहीं कर सकती, किसी मद के खर्च को बढ़ा नहीं सकती, कोई नया कर नहीं लगा सकती, प्रस्तावित करों को कम नहीं कर सकती।

4 उत्तरदायित्व—मिद्धान्तत मंत्रिमण्डल कॉमन सभा के प्रति सामूहिक रूप में उत्तरदायी है। वह उसी समय तक अपने पद पर बना रहता है जब तक उसे कॉमन सभा का विश्वास प्राप्त रहता है। संसद प्रश्नों, पूरक प्रश्ना, स्थगन प्रस्तावों, निन्दा प्रस्तावों एवं धविश्वास के प्रस्ताव द्वारा मंत्रिमण्डल को छोड़े हाथों ले सकती है परन्तु व्यवहार में कॉमन सभा ऐसा करने में अग्रमथ है क्योंकि कॉमन सभा में मंत्रिमण्डल का बहुमत होता है।

उपर्युक्त उल्लेख से स्पष्ट है कि वर्तमान समय में कॉमन सभा मंत्रिमण्डल पर नियंत्रण नहीं रखती बल्कि मंत्रिमण्डल ही कॉमन सभा पर नियंत्रण रखता है।

समीक्षा प्रश्न

- 1 ब्रिटिश पार्लियामेंट की विशेषताओं का वर्णन कीजिए और बतलाइए कि किन प्रकार यह राजनीतिक मेहराब की धारारजिला है ?
- 2 "ब्रिटिश प्रथा मन्त्री मंत्रिमण्डल की मेहराब का मुख्य परतार है।" इस कथन की दृष्टि में ब्रिटिश प्रधानमन्त्री की शक्तियाँ एवं शक्ति का विवरण दीजिए।
- 3 क्या ब्रिटन में मंत्रिमन्त्रीय अधिनायक्य है ? अपने उत्तर की पुष्टि में तर्क दीजिए।

प्रधानमन्त्री ही नीतियों का निर्धारित करता है तथा उनकी कार्यान्विति एवं सिद्धि के लिए दिशा-निर्देश देता है। वह मन्त्रालयों का वितरण करता है, उनमें समन्वय उत्पन्न करता है तथा उनमें उत्पन्न होने वाले विवादों का निपटारा करता है। वस्तुतः "वह सरकार के व्यापार का प्रधान मैनेजर है।" वह "जन्मत एव कर्तव्यार्थी" दोनों है। कोई मन्त्री उसे सूचित किये बिना सम्राट अथवा साम्राज्ञी से मिल नहीं सकता। कैबिनेट सचिवालय और कैबिनेट मन्त्रियों के विकास ने प्रधान मन्त्री का शक्तियों का अत्यधिक विस्तार कर दिया है। उसके पास मूचनाओं का बड़ा भण्डार होता है जो अन्य किसी मन्त्री को उपलब्ध नहीं होता। निस्सन्देह देश पर मंत्रिमण्डल शासन करता है परन्तु प्रधानमन्त्री मंत्रिमण्डल का स्वामी होता है। सत्यमेव, प्रधानमन्त्री समक्षों में प्रथम नहीं बल्कि प्रधानमन्त्री शासन की धारणा में मंत्रिमण्डल शासन की धारणा का स्थान ले गया है।

प्रधानमन्त्री अपने दल का ही नहीं कॉमन सभा और राष्ट्र का भी नेता होता है। उसके पास संरक्षण के ऐसे अधिकार हैं कि वह अपने समर्थकों को पुरस्कृत कर सकता है और विरोधियों को उनसे वंचित रख सकता है। पुरस्कृत करने का अर्थ है समर्थकों को लिये राजनीतिक जीवन के सर्वोच्च पदों के माग को प्रशस्त करना। सावजनिक क्षेत्र में कार्य करने वाले प्रत्येक व्यक्ति के लिए यह आरक्षण का मुख्य क्षेत्र होता है।

प्रधानमन्त्री अपने दल से ही नहीं, विपक्ष से भी "मयुक्त समर्थन" को आश्वस्त कर सकता है। यदि विचार विमर्श और तर्क वाञ्छित फल प्राप्त करने में असफल होते हैं तो प्रधानमन्त्री "बड़ी-छड़ी" अर्थात् कॉमन सभा को समय-समय पर भंग कराने की शक्ति का प्रयोग कर सीधे निर्वाचक मण्डल से अपील कर सकता है। दूसरे शब्दों में, प्रधान मन्त्री अपने दल के अखण्ड सदस्यों से छुटकारा पाने के लिए उससे त्यागपत्र की माग कर सकता है और उद्घुष्ट सदन में छुटकारा पाने के लिए उसे विघटित कर भीधे निर्वाचक मण्डल से अपील कर सकता है। प्रासंगिक समय में निर्वाचक मण्डल दल का नहीं प्रधानमन्त्री का चयन करना है। वह प्रधानमन्त्री के व्यक्तिगतत्व में ही "दन का मूर्त रूप" देखता है तथा साट में उसे ही "राष्ट्रीय हितों का ट्रस्टी" समझता है।

क्या प्रधान मन्त्री अधिनायक (तानाशाह) बन सकता है? निस्सन्देह प्रधानमन्त्री की शक्तियाँ, प्रभाव एवं संरक्षण का क्षेत्र अत्यधिक व्यापक है। जैमावि ग्रीव्स (Greaves) ने कहा है कि "उसकी औपचारिक शक्तियाँ एक अधिनायक के समान हैं।" परन्तु इस पर भी प्रधानमन्त्री अधिनायक अथवा सीजर अथवा जार अथवा हिटलर अथवा मुसोलिनी नहीं बन सकता। इसका कारण यह है कि जहाँ अधिनायक मानने के लिए तैयार रहता है वहाँ प्रधानमन्त्री को स्थापित नियमों एवं अभिसमयों के आधार पर कार्य करना पड़ता है। इसके अतिरिक्त यदि यह मान भी लिया जाय कि प्रधानमन्त्री की स्थिति अधिनायक के निकट है, उसकी

प्रत्यायोजित (प्रदत्त) विधान (Delegated Legislation)

अर्थ एव परिभाषा—विधि निर्माण व्यवस्थापिका सदन का मूल कार्य है। परन्तु व्यवहार में अनेक प्रशासनिक सत्तार्ये जैसाकि कायपालिका, मंत्री, विभाग अध्यक्ष, स्थानीय सत्तार्ये जमाकि नगरपालिकायें, सावजनिक निगम, नेशनल ट्रस्ट जैसी अर्द्ध निजी निकाय आदि व्यवस्थापिका द्वारा निर्मित विधियो अथवा सविधियो के अधीन अनेक प्रकार के नियम, विनियम, उपनियम आदि का निर्माण करती है तथा आदेश एव निर्देश जारी करती है। “प्रशासनिक सत्तार्यो एव कायपालिका विभागो द्वारा निर्मित नियमा, विनियमो उपनियमों तथा जारी किये गये आदेशो एव निर्देशो को ही प्रत्यायोजित विधान कहते है।” जैसाकि कमिटी ऑन मिनिस्टर्स पावर्स (Committee on Ministers' Powers) ने सन 1932 के अपन प्रतिवेदन में कहा था कि “प्रत्यायोजित विधान का अर्थ है सदन द्वारा प्रत्यायोजित शक्ति के अधीन मंत्री जैसी अधीनस्थ सत्ता द्वारा, विधायी शक्ति का पयोग अथवा यह ऐसा सहायक कानून है जिस साविधिक नियमा, विनियमा और आदेशो के रूप में मंत्री न स्वयं पारित किया है।” प्रत्यायोजित विधान का निर्माण अधीनस्थ सत्तार्यो द्वारा किया जाता है, अतः इसे अधीनस्थ विधान, उप विधान, विभागीय विधान, प्रशासनिक विधान, कायपालिका विधान तथा साविधिक प्रपत्र (Statutory Instruments) की संज्ञा दी जाती है।

प्रत्यायोजित विधान के अंतर्गत बनाये गये नियमो, विनियमो, उपनियमो तथा जारी किये गये आदेशो की अनुपालना सदन द्वारा पारित किये गये कानूनो की भाँति होती है। उनकी उल्लंघना उन्ही प्रकार दण्ड को भिन्न दण्ड देती है जिस प्रकार कानून की उल्लंघना दण्ड का निमित्तण उत्ती है।

प्रत्यायोजित विधान का उद्देश्य—प्रत्यायोजित विधान का उद्देश्य सदन द्वारा पारित कानूनो के प्रवर्धना का पूरा करना होता है। इस दृष्टि से प्रत्यायोजित विधान कानून की सूखी हड्डियो का मांस चढाना का काम करता है तथा उभर रहिये का संचार करता है। प्रत्यायोजित विधान ही कानून की कठोरता को

लोकप्रियता एवं जनमत के कारण मन्त्री हैं, प्रधानमन्त्री की कृपा मात्र से वे मन्त्री नहीं। इन अर्थों में ब्रिटिश प्रधानमन्त्री की स्थिति अमरीकी राष्ट्रपति से कमजोर है। जहाँ अमरीकी राष्ट्रपति अपने सहयोगियों (सचिवा) के विचारों की उपेक्षा कर सकता है वहाँ ब्रिटिश प्रधान मन्त्री को मन्त्रिमण्डल के सदस्यों के विचारों एवं इच्छाओं का आदर करना पड़ता है। वह उनकी उपेक्षा कहीं कर सकता।

3 प्रधानमन्त्री की संवैधानिक अभिनायकता उसके व्यक्तित्व पर निर्भर करती है। यदि प्रधान मन्त्री उच्च कोटि का बुद्धिमान व्यक्ति है, यदि वह अनुभववी है, यदि उसकी प्रकृति स्वाधिकार युक्त है, यदि वह दृढ-संकल्प वाला व्यक्ति है, यदि उसका व्यक्तित्व प्रभावपूर्ण है, यदि उसकी पीठ पर ठोस एवं सुदृढ बहुमत का हाथ है तो वह राष्ट्र का भाग्य निर्माता बन सकता है। डिजरेली, ग्लेडस्टोन और चर्चिल जैसा प्रधानमन्त्री अपने व्यक्तित्व की छाप अपने पद पर छोड़ सकता है परन्तु लाड रोजवरी तथा लाड मेलिमवरी जैसे कमजोर दिल व्यक्ति उनके पद की गरिमा वा ह्रास भी कर सकते हैं।

“वर्तमान समय में कॉमन सभा मन्त्रिमण्डल पर नियन्त्रण नहीं रखती बल्कि मन्त्रिमण्डल ही कॉमन सभा पर नियन्त्रण रखता है।”

अथवा

“कॉमन सभा मन्त्रिमण्डल के नेतृत्व एवं निर्देशन में कार्य करती है।”

अथवा

“मन्त्रिमण्डल एवं कॉमन सभा में सैद्धान्तिक एवं व्यावहारिक सम्बन्ध।”

नीति, प्रशासन, विधान एवं वित्त के क्षेत्र में मन्त्रिमण्डल जिसे वास्तविक एवं व्यापक शक्ति का प्रयोग करता है उसे देखकर यह कहा जाता है कि ‘वर्तमान समय में कॉमन सभा मन्त्रिमण्डल पर नियन्त्रण नहीं रखती बल्कि मन्त्रिमण्डल ही कॉमन सभा पर नियन्त्रण रखता है।’ नीति के क्षेत्र में, जसाकि चाकर ने कहा है, वह “नीति का चुम्बक है।” सास्की का मत है कि वह “प्रवृत्ति की धारा को प्रेरित करता है।” प्रशासन के क्षेत्र में वह विधियाँ का कार्यान्वित ही नहीं करता बल्कि विभागों में समन्वय भी पैदा करता है तथा उनके भेदों को दूर भी करता है। जसाकि हार्वै और बेडर ने कहा है कि मन्त्रिमण्डल “एक ऐसा यंत्र है जो सारे ब्रिटिश संविधान को सम्बद्धता प्रदान करता है और लोकतांत्रिक सरकार को संगठित करने के आधार के रूप में शक्तियों के पृथक्करण के विकल्प का प्रतिनिधित्व करता है।” विधान के क्षेत्र में वह संसद का नेतृत्व ही नहीं करता बल्कि उसका निर्देशन और मार्ग दर्शन भी करता है। काटर, रेने और हज़ का मत है कि वह “सधु

समुदाय के हितों की सुरक्षा के लिये राज्य को न केवल आर्थिक नियोजन करना पड़ता है बल्कि कुछ मूलभूत एवं आवश्यक सेवाओं का उत्तरदायित्व, प्रबंध एवं वितरण भी अपने हाथों में लेना पड़ता है। इससे राज्य का कार्यक्षेत्र अत्यधिक व्यापक हो गया है। दूसरे, दो महायुद्धों के सारे दृष्टिकोण को ही बदल दिया है। प्रतिरक्षा आवश्यकताएँ, सुदृढ़ शासन एवं शीघ्र तथा तत्काल निर्णय की भांग करती है। इन आवश्यकताओं की पूर्ति के लिये ही संसद कार्यपालिका को शक्तियाँ प्रत्यायोजित कर देती है।

वर्तमान समय में स्थिति यह है कि वर्ष भर में संसद जितने कानूनों का निर्माण करती है उमस कई गुना अधिक कार्यपालिका तथा प्रशासनिक विभाग नियमों, विनियमों, उपनियमों एवं आदेशों के रूप में प्रत्यायोजित विधान का निर्माण करते हैं। परिणामस्वरूप प्रत्यायोजित विधान के अध्ययन के बिना मूल कानून को समझना कठिन है। जैसाकि ऐसिल टी फार ने कहा है कि "कानून की पुस्तक उस समय तक अधूरी ही नहीं बल्कि भ्रामक भी है जब तक कि उसे प्रत्यायोजित विधान के साथ मिलाकर न पढ़ा जाये जिसके द्वारा उसका बहुत कुछ विस्तार और सशोधन हो जाता है।"

वर्तमान समय में संसद शक्ति को प्रत्यायोजित करते समय जिस शब्दावली का प्रयोग करती है उसने प्रत्यायोजित विधान के क्षेत्र को अत्यधिक व्यापक बना दिया है। उदाहरणतः प्रत्यायोजित शक्तियों में इस शब्दावली के प्रयोग ने "जैसाकि वह उचित समझे" अथवा "मन्त्री द्वारा पुष्टि इस बात का निर्णायक प्रमाण है कि अधिनियम की धाराओं का अनुपालन किया जा रहा है" मन्त्री को अधिनियम के प्रयोजनों को पूरा करने के लिये नियम, विनियम अथवा आदेश एवं निर्देश देने की शक्ति ही प्रदान नहीं की अपितु अनेक बार मूल अधिनियम को सशोधित करने एवं सामान्य नीति सम्बन्धी आदेशों को जारी करने के लिये विवेकाधिकार शक्ति भी प्रदान की है। उदाहरणतः सन 1925 के रेटिंग और वैल्यूएशन एक्ट (The Rating and Valuation Act) ने मन्त्री को ऐसे कार्य करने की शक्ति प्रदान कर दी 'जिसे वह आवश्यक और उचित समझे'। दूसरे शब्दों में इस एक्ट ने कार्यपालिका को एक्ट में परिवर्तन (हैर-फेर) करवा या अधिकार प्रदान कर दिया। सन 1964 का आपात शक्ति अधिनियम (Emergency Powers Act) इस बात की व्यवस्था करता है कि यदि औद्योगिक कार्य, समाधारण मौसमी परिस्थितियाँ प्राकृतिक विपदाएँ विदेश में आवश्यक नष्टनाई में अवरुध, स्थानीय तोड़फोड़ अथवा सार्वभौमिक घटनाएँ समुदाय की जीवन की आवश्यक वस्तुओं की आपूर्ति में बाधा अथवा अन्याय उत्पन्न करती हैं तो सरकार उद्घोषणा द्वारा आपातकाल की स्थिति की घोषणा कर सकती है। संसद में, जिस विवेकाधिकार शक्ति को संसदीय विधायक शासन के प्रतिपूज्य मान्यता उगका अंगना की थी। 20वीं शताब्दी में

कॉमन सभा और मंत्रिमण्डल के सैद्धान्तिक और व्यावहारिक सम्बन्धों को निम्न बिन्दुओं द्वारा और अधिक विस्तार से अभिव्यक्त किया जा सकता है—

1 कानून निर्माण—सिद्धांततः कानूनों को पारित करना ससद का कार्य है। ससद ही सर्वैधानिक एवं साधारण कानूनों का निर्माण कर सकती है उनमें परिवर्तन कर सकती है तथा उन्हें समाप्त कर सकती है। ससद द्वारा पारित कानूनों को न तो कार्यपालिका निषेधाधिकार और न न्यायपालिका निषेधाधिकार का भय रहता है। उसका द्वारा पारित कानून राष्ट्र की सर्वोच्च विधि है।

परंतु व्यवहार में स्थिति यह है कि मंत्रिमण्डल ही कानून निर्माण के क्षेत्र में ससद का नेतृत्व करता है, उसके विधायी कार्यक्रम को निश्चित करता है, कानूनों के प्रारूपों को तैयार करता है, उन्हें ससद में प्रस्तुत करता है, उनके आधारों एवं प्रयोजनों को स्पष्ट करता है तथा उन्हें पारित करवाता है। निस्सन्देह गैर सरकारी सदस्य कानूनों के प्रस्तावों को प्रस्तुत कर सकते हैं परंतु उन्हीं प्रस्तावों के पारित होने की सम्भावना होगी है जो या तो मंत्रिमण्डल द्वारा प्रस्तुत किये जाने हैं अथवा जिन्हें मंत्रिमण्डल का संनया प्राप्त होता है। वस्तुतः मंत्रिमण्डल ही इस बात का निर्धारण करता है कि कौन-कौन-सी विधियाँ पारित की जायेंगी, कौन-कौन-से संशोधन पारित किये जायेंगे, कौन-कौन-से कर लगाये जायेंगे तथा कौन-कौन-सी सधियाँ एवं समझौते किये जायेंगे। संक्षेप में, मंत्रिमण्डल ने ससद के विधायी कार्यों को ग्रहण कर लिया है और ससद मंत्रिमण्डल की इच्छाओं को पजीकृत करने वाली एक निष्ठा मात्र वा कर रह गयी है। श्रींग और जिक का मत है कि "ससद आज्ञाचाली है परंतु आरम्भ में दुबल है।"

मंत्रिमण्डल की इस सुदृढ स्थिति के पीछे मूल कारण यह है कि कॉमन सभा में उसके दल का पूर्ण बहुमत होता है और जब तक उसकी पीठ पर बहुमत का समर्थन रहता है तब तक वह मनमानी कर सकता है। दल के सदस्य दलीय नीतियों का समर्थन करते हैं। दलीय अनुशासन, नियन्त्रण और निर्देशन इतना कठोर होता है कि कोई सदस्य दल के आदेशों की उपेक्षा करने का साहस नहीं करता। दल के आदेशों की उपेक्षा सम्बन्धित सदस्य के लिये राजनीतिक मृत्यु का निमंत्रण हो सकता है। इतना ही नहीं, जिद्दी ससद को ठिकाने लगाने के लिए मंत्रिमण्डल कॉमन सभा को भग कराने का भय दिखा सकता है जो न केवल बहुमत दल के सदस्यों को नियंत्रित करता है बल्कि विपक्ष के सदस्यों का भी मुख बंद कर देता है। स्पष्ट है कि ससद में बहुमत रहते मंत्रिमण्डल ससद पर आश्रित नहीं रहता बल्कि ससद ही मंत्रिमण्डल पर आश्रित रहती है।

2 प्रत्याजित शक्ति—वर्तमान समय में मंत्रिमण्डल विधायी क्षेत्र में ही ससद का निर्देशन और भाषण नहीं करता बल्कि प्रत्याजित विधान के माध्यम में वह विधायी शक्तियों का प्रयोग स्वयं भी करता है। राज्य के

लिफ तथा उसे नवीन परिस्थितियों के अनुकूल बनाये रखने के लिये, ससद काय पालिका को शक्ति प्रत्यायोजित कर देती है ।

4 **आपातकालीन आवश्यकतायें**—आपातकालीन आवश्यकतायें यथा-युद्ध, प्राकृतिक विपदायें तथा अन्य कठिनाइया प्रत्यायोजित विधान की माग करती है । जहाँ युद्ध काल में प्रतिरक्षा आवश्यकतायें इसकी माग करती है वहाँ शांतकाल में “युद्ध की तैयारी” की आवश्यकतायें इसकी माग करती है । तालाब-दी, प्रसा वारण माममी परिस्थितिया प्राकृतिक विपदायें, आवश्यक वस्तुओं का अभाव तथा सामुदायिक जीवन पर प्रभाव डालने वाली अन्य समस्याओं का समाधान करने के लिए भी प्रत्यायोजित विधान की आवश्यकता है ।

5 **सावजनिक हित सिद्धान्त**—ब्रिटेन में सावजनिक हित सिद्धान्त न प्रत्यायोजित विधान को बढ़ावा दिया है । ब्रिटिश प्रशासनिक प्रक्रिया इस मायता पर आधारित है कि सावजनिक हित का निरण मन्त्री ही कर सकता है जो ससद के प्रति उत्तरदायी है । यह इस धारणा पर आधारित है कि यदि सरकार किसी विषय का महत्वपूर्ण समझती है तो उसे अपन ढंग से काय करने का अधिकार होना चाहिए अथवा उसे सरकार में बने रहने का कोई अधिकार नहीं । निस्सन्देह यह सिद्धान्त अमरी कियों और फ्रांसिसिया का दहनाने वाला है परन्तु ब्रिटिश शासन व्यवस्था में यही सिद्धान्त विद्यमान है ।

6 **नवीन प्रयोग**—नवीन प्रयोगों एवं परीक्षणों के लिए भी प्रत्यायोजित विधान सहायक एवं उपयोगी है ।

प्रत्यायोजित विधान के प्रकार

(Forms of Delegated Legislation)

प्रत्यायोजित विधान के चार प्रकार हैं—

- (i) परिपद् आदेश (Orders in-Council),
- (ii) नियम, विनियम और आदेश (Rules, Regulations and Orders)
- (iii) अस्थायी एवं विशेष प्रक्रिया सम्बन्धी आदेश (Provisional and Special Procedure Orders) और
- (iv) उप-नियम (Bye-Laws)

1 **परिपद् आदेश**—परिपद् आदेश दो प्रकार के हैं—

- (i) विनोधाधिकार आदेश और (ii) उत्पापणायें । इन्हें फ्राउन की विनोधाधिकार ध्वनिवा क अन्तगत जारी किया जाता है । ये साविधिन सत्ता से स्वतन्त्र होते हैं । इस प्रकार के आदेश निजी मधीन अथवा सरकार के स्वल्प का बदनन अथवा युद्ध तान व वाणिज्य और व्यापार का नियमित करने के लिए जारी किए जा सकते हैं । यद्यपि समय में परिपद् आदेश भी कि साविधिक सत्ता से दया

- 4 "वर्तमान युग मे कॉमन सभा मन्त्रिमण्डल पर नियन्त्रण नहीं रखती बल्कि मन्त्रिमण्डल ही कॉमन सभा पर नियन्त्रण रखती है।" इस विचार की व्याख्या कीजिए तथा इस विचार के कारणों का विवेचन कीजिए।
 - 5 ब्रिटेन म मन्त्रिमण्डल एव ससद के सम्बन्ध की विवेचना कीजिए।
 - 6 निम्नलिखित पर टिप्पणिया लिखिये—
 - (अ) सयुक्त उत्तरदायित्व।
 - (ब) प्रीवी काउंसिल।
 - (स) राजनीतिक सजातीयता।
 - (द) कॉमन सभा मन्त्रिमण्डल के नेतृत्व एव निर्देशन म काय करती है।
-

के अन्तर्गत व्यापक शक्तियों का प्रयोग करना शुरू कर दिया तो वह आलाचना का पात्र बनने लगा। जब मंत्रियों ने इसके आवरण में मूल सविधि (कानून) को सशोधित करने तथा सामान्य नीति सम्पत्ती आदेश जारी करने के अधिकार प्राप्त कर लिए तो न्यायालयों ने भी इस बात पर ज़रूर देना शुरू कर दिया कि प्रत्यायोजित विधान को परिभाषित करने एवं उसके क्षेत्र को नियमित करने का आवश्यकता है। लाड न्यायाधीश हेवट ने 1929 में प्रकाशित अपनी रचना 'दि न्यू डिस्पोटिज्म' (The New Despotism) में कायपालिका की बढ़ती हुई शक्तियों को नवीन अधिनायकवाद की सज़ा दी थी।

प्रत्यायोजित विधान की मुख्यतः निम्न आधारों पर आलोचना की जाती है—

1 कायपालिका शक्तियों में अत्यधिक विस्तार—प्रत्यायोजित विधान में कायपालिका शक्तियों का अत्यधिक विस्तार कर दिया है। इसके अन्तर्गत कायपालिका अद्वितीय एवं अद्वितीय शक्तियों का उपयोग करती है। इसके अन्तर्गत मंत्रियों ने आमाधारण प्रकृति के आदेशों, नीति एवं सिद्धांत सम्बन्धी विषयों पर आरोपण सम्बन्धी मामलों, सविधि सशोधन एवं न्यायालय के नियंत्रण को सीमित करने सम्बन्धी अधिनियम प्राप्त कर लिये हैं। यह सब शक्ति पृथक्करण के सिद्धांत की उल्लंघना है।

2 नौकरशाही निरकुशता—परिष्कार आदेश मंत्रिमण्डल द्वारा जारी किए जाने हैं परन्तु उनके पीछे वास्तविक शक्ति नौकरशाही की होती है। सिविल सर्विस ही अपने विषय में विशेषज्ञ होता है, अतः मंत्री को उनकी राय माननी पड़ती है। नौकरशाही की इस शक्ति को जहाँ एक ओर उभरी विजय कहा जाता है वहाँ दूसरी ओर उस उभरी निरकुशता एवं अधिनायकवाद कहा जाता है। रेन्जेम्स का मत है कि "जसद ने अपने अधिनियम उस नौकरशाही को सौंप दिये हैं जो मुख्य रूप से उनका यथाथ उपयोग करती है।" अतः वास्तविक शक्ति नौकरशाही के हाथों में रहती है। अतः वास्तविक शक्ति नौकरशाही के हाथों में रहती है। अतः वास्तविक शक्ति नौकरशाही के हाथों में रहती है। अतः वास्तविक शक्ति नौकरशाही के हाथों में रहती है।

3 विधि के शासन का ह्रास—प्रत्यायोजित विधान में विधि का शासन का उन दो आवश्यक भागों का भंग कर दिया है जो हम बात की मांग करती हैं कि विधि के अन्तर्गत विषय पर प्रत्येक नागरिक को कानून को मुनिश्चित रूप से जानने का अधिकार है और यदि उस पर किसी कानून की उल्लंघना का आरोप लगाया जाता है तो आमाधारण न्यायालय में धरती करने का अधिकार होता चाहिए। प्रत्यायोजित विधान की मांगों का ह्रास इन दो अधिकारों को गंभीर है कि उनमें "प्रशासनिक अधिकार" का ह्रास हुआ है। अतः वास्तविक शक्ति नौकरशाही के हाथों में रहती है। अतः वास्तविक शक्ति नौकरशाही के हाथों में रहती है। अतः वास्तविक शक्ति नौकरशाही के हाथों में रहती है।

नम्ब बनता है तथा उसे समय, परिस्थिति और आवश्यकतानुकूल ढालने का प्रयास करता है।

प्रत्यायोजित विधान का विकास एव उसकी आधुनिक स्थिति—प्रत्यायोजित विधान 20वीं शताब्दी के लाक कल्याणकारी एव समाज सेवी राज्य के विकास की देन है। जैसा कि डॉ. जेनिंग्स ने कहा है कि 'जैसे जैसे समष्टिवाद का विकास हुआ है वैसे-वैसे प्रत्यायोजित विधान की सहायता में वृद्धि हुई है।' जबसे सरकार ने "राष्ट्र के व्यवसाय के प्रबन्धक" का रूप ग्रहण किया है तब से प्रत्यायोजित विधान का विकास होना शुरू हुआ है।

प्रत्यायोजित विधान एव प्रत्यायोजित शक्तियों की व्यवस्था 20वीं शताब्दी से पूर्व भी विद्यमान थी। उदाहरणतः 14वीं शताब्दी में सम्राट प्रत्यायोजित शक्तियों का प्रयोग करता था। सन् 1385 के एक अधिनियम में इस बात की व्यवस्था की गयी थी कि संसदीय सत्ता के अंगीन सम्राट की परिषद् द्वारा आदेशित समय एव स्थान पर ही स्टंपन (क्वैच माल) को रखा जा सकता है। सन् 1531 के स्यूअरज सविधि (Statute of Sewers) ने मल व्यवस्था तथा नालियों के सम्बन्ध में स्यूअरज आयुक्तों की जिस नाविक निकाय का रचना की थी उसे इस सम्बन्ध में कानून बनाने, आदेश जारी करने, अध्यादेश एव आज्ञापित्या जारी करने का अधिकार भी प्रदान कर दिया था। "हेनरी अष्टम धारा" ने सविधि को उस सीमा तक सशोधित एव परिवर्तित करने का अधिकार दे दिया था जिस सीमा तक उसे लागू करने के लिये आवश्यक समझा जाये।

उन्नीसवीं शताब्दी की औद्योगिक क्रांति और 1832 से होन वान सुधारों ने प्रत्यायोजित विधान को अत्यधिक बढावा दिया। इसका मूल कारण यह था कि संसद को मल व्यवस्था एव मजदूरा की दशा को सुधारने, सांख्यिक स्वास्थ्य की रक्षा करने और नगरपालिका प्रशासन को कुशल बनाने के लिये अनेक प्रकार के कानूनों को पारित करना पडा। इसके अतिरिक्त जल, विद्युत्, गैस, रेलवे, आदि समस्याओं के समाधान हेतु अनेक कानून पारित करने पडे। परन्तु इस प्रकार के कानूनों को विस्तारपूर्वक निषिद्ध करने के लिये संसद के पास न तो समय था और न ही वह तकनीकी (विशेष) ज्ञान उपलब्ध था जो उनके निर्माण के लिये आवश्यक था। संसद कानूनों को मोटी रूप रेखा (Broad out Lines) ही पारित कर सकती थी। अतः विस्तृत विवरण (बारोकिना—details) के लिये संसद को कार्यपालिका तथा उसके विभागों का कानून के अंतर्गत नियमों तथा विनियमों का निर्माण करने तथा आदेश एव निर्देशों को जारी करती शक्ति प्रत्यायोजित करनी पडी।

बीसवीं शताब्दी में राज्य की अवधारणा केवल नाक कल्याणकारी राज्य तक सीमित नहीं रही बल्कि उन्नत समाज सेवा राज्य का रूप ग्रहण कर लिया है।

है। इनके माध्यम से आकस्मिक परिस्थितियों पर नियन्त्रण रखने में मदद मिलती है।

3 प्रत्यायोजित विधान के अंतर्गत बनाए गये नियम, विनियम अथवा उपनियम, साधारण विधेयकों की तुलना में अधिक उत्तम होने हैं क्योंकि उन्हें अधिक सोच-विचार कर निर्मित किया जाता है।

4 प्रत्यायोजित विधान सभिय के दायरे में ही सम्भव है अथवा वास्तव में उसे अवैध घोषित कर सकता है।

संक्षेप में जैसा कि आंग ने कहा है, "प्रत्यायोजित विधान के विरुद्ध विद्रोह का कोई मूल्य नहीं क्योंकि राज्य के निरंतर बढ़ने हुए कार्यक्षेत्र ने इस प्रकार के विधान को अनिवार्य बना दिया है।" फाइनेर की धारणा है कि "प्रत्यायोजित विधान सभा का सहायक है उसकी सर्वोच्चता का भक्षक नहीं।"

प्रत्यायोजित विधान पर नियन्त्रण की समस्या—प्रत्यायोजित विधान का सम्बन्धित प्रमुख समस्या उस पर नियन्त्रण का समस्या है। निम्न-देह सभा उन सत्ता की समाप्त या रद्द कर सकती है जो उसने प्रत्यायोजित की है। परंतु सत्ता का उद्देश्य मंत्रियों की सत्ता को नष्ट करना नहीं बल्कि उस बात को सुनिश्चित करना है कि जिस सत्ता को प्रत्यायोजित किया जा रहा है—वह कहीं "अत्यधिक" तो नहीं और उसके अंतर्गत जारी किये गये आदेश कहीं हानिकारक (obnoxious) तो नहीं। निम्न देह आदेशों को लागू करने से पूर्व उनके सम्बन्ध में सभा द्वारा पुष्टि प्रस्तावों का पारित होना अनिवार्य है परंतु आदेशों की मात्रा इतनी अधिक हो गयी है कि सभा सदस्यों के लिए यह सुनिश्चित करना कठिन है कि आपत्तिजनक आदेश कौन से हैं और यदि आपत्तिजनक आदेशों का ज्ञान भी दिया जाय तो समय के अभाव के कारण उन पर विचार-विमर्श सम्भव नहीं हो पाता और आदेशों को चुनौती देने वाले सभी तरीके ढीले पड़ जाते हैं। कुछ आदेश ऐसे होते हैं जो तब तक लागू रहते हैं जब तक उनको रद्द करने वाला प्रस्ताव पारित नहीं हो जाता और कुछ आदेशों का सभा के समक्ष प्रस्तुत ही नहीं किया जाता।

उपरोक्त कठिनाइयों के बाद भी सभा ने प्रत्यायोजित विधान पर नियन्त्रण को सुनिश्चित करने के उद्देश्य से जिन सुधारों का लागू किया है उनमें मुख्य निम्न हैं—

1 साविधिक प्रश्नों पर प्रवर समिति (The Select Committee on Statutory Instruments)—इस "छाननीय समिति" भी कहते हैं। इसमें नियुक्ति बॉमन सभा द्वारा प्रत्येक सत्र में की जाती है। इसका उद्देश्य प्रत्येक साविधिक नियम अथवा आदेश पर विचार करना है। जिसे सभा द्वारा पुष्टि अथवा रद्द करने की आवश्यकता है उसे सभा के समक्ष प्रस्तुत करनी है।

यही विवेकाधिकार शक्ति शासन व्यवस्था को अभिन्न एवं अनिवार्य अंग बन गयी है।

प्रत्यायोजित विधान के विकास के कारण—प्रत्यायोजित विधान “आवश्यकता” की उत्पत्ति है। लोक कल्याणकारी एवं समाजसेवी राज्य की मांगों, समुदाय के हितों की सुरक्षा, आर्थिक नियोजन और विश्व-व्यापी युद्धों की आवश्यकताओं ने इसे अनिवार्य बना दिया है। इसके विकास में मुख्यतः निम्न कारण उत्तरदायी रहे हैं—

1. ससद के पास समय अभाव—प्राधुनिक लोकतांत्रिक राज्य का स्वरूप लोक-कल्याणकारी और समाजसेवी है। इसने उसके कार्यक्षेत्र को इतना व्यापक बना दिया है कि यदि ससद सविधियों (कानूनों) को विवरण सहित निर्मित करना शुरू कर दे तो विधायी मशीनरी विफल हो जायेगी। सार्वजनिक एवं निजी विधेयकों को पारित करने में उसका सार्वजनिक समय व्यतीत हो जायेगा कि नीति पर विवाद करने, सार्वजनिक महत्त्व के प्रश्नों पर विचार-विमर्श करने तथा सार्वजनिक वित्त पर नियन्त्रण रखने के लिये उसके पास समय ही नहीं रहेगा। यही कारण है कि मसद कानूनों की माटी रूपरेखा पारित करती है और उसके विस्तृत विवरण को पूरा करने के लिये कार्यपालिका को सत्ता प्रत्यायोजित कर देती है।

2. तकनीकी ज्ञान की आवश्यकता—प्रत्यायोजित विधान कानून के तकनीकी पहलुओं को प्रदान करने लिये के आवश्यक है। विधि निर्माण में तकनीकी ज्ञान की आवश्यकता होती है, जिसका ससद के साधारण सदस्यों के पास प्रायः अभाव होता है। प्रशासन के पास इस ज्ञान का भण्डार होता है। वह विशेषज्ञों के परामर्श पर तथा सम्बन्धित एवं प्रभावित होने वाले हितों (Interests) से विचार-विमर्श करके नियमों एवं विनियमों द्वारा इसे उपलब्ध करा सकता है। इसके अतिरिक्त ससद तकनीकी ज्ञान प्रदान करने वाली संस्था नहीं होती। वह सामान्य सिद्धांतों पर विचार विमर्श करने के लिये ही एक ही उपयोगी संस्था होती है। अतः शक्तियों के प्रत्यायोजन की आवश्यकता है।

3. सरलता, नम्रता एवं समयानुकूलता के लिए आवश्यक—प्रत्यायोजित विधान न केवल कानूनों की कठोरता को कम करने में सहायक है अपितु उस समयानुकूल बनाने में भी उपयोगी है, अतः इसकी आवश्यकता है। कार्यपालिका के विभाग सरकार के एक अंग है जो कानूनों का कार्यान्वित करते हैं तथा उन्हें जनता तक पहुँचाते हैं। वस्तुतः वे ही यह अनुभव करते हैं कि वर्तमान कानूनों में क्या त्रुटियाँ हैं तथा उन्हें कैसे दूर किया जा सकता है। इसके अतिरिक्त, ससद कानूनों का निर्माण करने समय सभी भावी आकस्मिक घटनाओं का पूर्वानुमान नहीं कर सकती और न ही ससद के लिए यह सम्भव है कि पत्यक परिघटन के कारण नये कानूनों का निर्माण तत्काल कर दे। अतः कानूनों की त्रुटियों को दूर करके

हो सकता है यदि उन्हें सुनिश्चित रूप से परिभाषित किया जाये और आदेशों की कुशलता से छानबीन की जाये।

समीक्षा प्रश्न

- 1 प्रत्यायोजित (प्रदत्त) विधान से आप क्या आप समझते हैं ? इसके विकास में कौन से कारण उत्तरदायी रहे हैं ? ब्रिटेन में इसके स्वरूपों की व्याख्या कीजिए।
- 2 प्रदत्त विधान किसे कहते हैं ? इंग्लैण्ड में आधुनिक समय में इसके विकास के क्या कारण हैं ? इसके गुण और दोषों की विवेचना कीजिए।

ही जारी किये जाते हैं। उदाहरणत 1939 में द्वितीय महायुद्ध के शुरू होने के समय पारित किये गये आघात शक्ति (प्रतिरक्षा) विधेयक ने व्यवस्था की थी कि मन्त्री परिषद् आदेशों द्वारा कार्य कर सकता है। आदेशों की प्रिवी परिषद् द्वारा पुष्टि होनी चाहिये परन्तु यह मात्र औपचारिकता है। उनमें तथा मन्त्रीय आदेशों में कोई भिन्नता नहीं होती।

2 नियम, विनियम और आदेश—परिषद् आदेशों के अतिरिक्त मन्त्री साविधिक सत्ता के अधीन कार्य कर सकता है। दोनों ही साविधिक प्रपत्र (Statutory instruments) कहलाते हैं। दोनों में अंतर यह है कि साविधिक सत्ता के अधीन मन्त्री विशिष्ट उद्देश्यों की पूर्ति के लिए 'आवश्यक और उचित' (necessary and expedient) नियमों, विनियमों का निर्माण कर सकता है तथा आदेश जारी कर सकता है। मन्त्री की यह शक्ति कोरे चैक के समान है।

3 अस्थायी एवं विशेष प्रक्रिया सम्बन्धी आदेश—इन्हें स्थानीय सस्थाओं अथवा सत्ताओं की मांग पर सरकारी विभागों द्वारा जारी किया जाता है। इनका उद्देश्य ससद पर निजी विधेयकों के भार को कम करना तथा पार्थी के व्यय को कम करना है। इसे अस्थायी आदेश इसलिये कहा जाता है कि इनके अन्तर्गत तब तक कार्यवाही नहीं की जा सकती जब तक ससद 'अस्थायी आदेश पुष्टि अधिनियम' (Provisional Order Confirmation Bill) के माध्यम से इनकी पुष्टि नहीं कर देती।

विशेष प्रक्रिया सम्बन्धी आदेशों का उद्देश्य उन विभागीय आदेशों पर शीघ्र एवं सस्ती प्रारम्भिक पुष्टि प्राप्त करना है जो राष्ट्रीय नीति के निष्णयों को प्रभावकारी बनाते हैं परन्तु जो निजी अधिकारों को प्रभावित कर सकते हैं। उदाहरणत दो जल उद्यमों का एकीकरण अथवा योजना के उद्देश्यों की पूर्ति के नियम भूमि का अनिवाय अधिग्रहण। सन 1962 से इन आदेशों का प्रयोग नहीं किया गया क्योंकि स्थानीय अधिनियमों एवं अस्थायी आदेशों को सशोधित करने की मन्त्री की साविधिक शक्ति ने उनका स्थान ले लिया है।

4 उप नियम—स्थानीय सत्ताओं, सार्वजनिक निगम, नगरपालिकाओं, सार्वजनिक उपयोगी उद्यम तथा लण्डन बंदरगाह सत्ता जैसी अर्द्ध-निजी निकायों अपने उत्तरदायित्वों का निभाने के लिए उप नियमों का निर्माण कर सकती हैं। इन उपनियमों को न्यायालय द्वारा लागू कराया जा सकता है।

मूल्यांकन (Evaluation)—उन्नीसवीं शताब्दी में प्रत्यायाजित विधान की आलोचना प्रायः नहीं की जाती थी क्योंकि उस समय उसका स्वरूप, श्रेष्ठ और मात्रा कम थी। परन्तु बीसवीं शताब्दी में जब मंत्रियों ने राज्य के प्रतिरक्षा अधिनियम

शिक्षा के विस्तार और औद्योगिक विकास ने राज्य के स्वरूप को धीरे धीरे बदलना शुरू कर दिया। पुलिस राज्य ने लोक-कल्याणकारी और बीसवीं शताब्दी में समाजसुखी राज्य का स्वरूप ग्रहण कर लिया है। सेवाओं के सुचारु संचालन के लिए राज्य को विनोपज्ञो, वैज्ञानिको, तकनीशियनो, व्यवसायियो आदि की आवश्यकता पड़ती है। अतः बीसवीं शताब्दी के उत्तरार्द्ध में सिविल सेवाओं की संख्या लाखों में है। उनकी भरती के लिए सिविल सेवा आयोग है, पदोन्नति के नियम हैं, सेवाओं की शर्तों को निर्धारित करने के लिए क्लिंटले परिषद है। सेवा समाकलित, वर्गीकृत एवं निष्पक्ष है।

सिविल सेवाओं के पुनर्गठन के सम्बन्ध में समय-समय पर जो समितियाँ बनायी गयी हैं और उन्होंने इस सम्बन्ध में जो सिफारिशों की हैं उनमें प्रमुख निम्न हैं—

1 नाथकोट ट्रेवेलियान रिपोर्ट 1854 (The Northcote Trevelyan Report, 1854)—इस रिपोर्ट में सिविल सेवा के पुनर्गठन के सम्बन्ध में जो सिफारिशों की गयी थी वे आज भी उसके मूल आधार हैं। उसकी 'सिफारिशों' मुख्यतः निम्न थी—

- (i) प्रतियोगिता परीक्षा द्वारा भरती।
- (ii) योन्यता-वरिष्ठता के आधार पर पदोन्नति।
- (iii) प्रशासन के बौद्धिक एवं नैमी यांत्रिक में कार्यो भिन्नता (Distinction between 'intellectual' and routine mechanical work)।
- (iv) एकल समाकलित सेवाओं जिन्हें समग्र रूप से भरती किया जाय (A single integrated service recruited as a whole)।

उपर्युक्त सुझावों के आधार पर मई 1855 में परिषद आदेश द्वारा सिविल सेवा आयोग की स्थापना की गयी। सन 1870 तक सेवा के सभी प्रकार के वर्गों (Classes) में भरती के लिए खुली प्रतियोगिता सामान्य नियम बन गयी।

2 बीसवीं शताब्दी— इस शताब्दी में सेवा के संगठन को जहाँ एकीकृत करने का प्रयास किया गया है वहाँ उसे वर्गीकृत भी किया गया है। राज्य के कार्यों में अत्यधिक विस्तार होने से ट्रेजरी का नियंत्रण बढ गया है। सन् 1919 में ट्रेजरी का पुनर्गठित किया गया। उसमें एक स्थापना विभाग की स्थापना की गयी। इसका मुख्य सम्बन्ध स्थापना और स्टॉफ सम्बन्धी विषयों से था। ट्रेजरी के स्थापना सचिव को सिविल सेवा के प्रधान का नाम दे दिया गया। इसी समय क्लिंटले परिषदों (Whitley Councils) की स्थापना भी की गयी। इनमें राज्य और कर्मचारी संगठनों के प्रतिनिधि शामिल किये जाते हैं। ये दावों और शर्तों की शर्तों के सम्बन्ध में बातचीत करती हैं। राष्ट्रीय क्लिंटले परिषद की सचिवायि की रिपोर्ट के अन्तर्गत 1921 में सेवा का पुनर्गठन कर दिया गया। इसमें सेवा का चार मुख्य धर्मियों में विभक्त कर दिया। प्रशासनिक, वायवारी विधिक-विषयक और लगने

विनियम विनियमों के अन्तर्गत जारी किये गये आदेश, आदेशों के अन्तर्गत दिये गये निर्देश, आदेशों और निर्देशों में शीघ्रता में परिवर्तन, आदेशों में पूर्व आदेशों का हवाला, आदेशों की जटिल भाषा ये सब तत्त्व मिल कर आदेश का प्रायः अवरोध बना देते हैं और अनेक अतिव्यापक पैदा करते हैं।

दूसरे, प्रशासनिक न्याय व्यवस्था अथवा प्रशासनिक विभागों द्वारा दिये गये निर्णय प्रायः अतिम होने हैं। माथारण 'यायानय' तभी हस्तक्षेप कर सकता है जब क्षेत्राधिकार का अतिक्रमण हुआ हो। अनेक बार न्यायालय भी, प्रत्यायोजित विधान की विविधता के कारण, अपराधियों को दण्डित नहीं कर पाते। अनेक बार सविधि की विशेष धाराएँ भी आदेशों की वैधानिकता की जाँच करने के न्यायालय के अधिकार को सीमित कर देती हैं। इस तरह प्रत्यायोजित विधान सामरण न्यायालय के क्षेत्राधिकार को सीमित करता है जो स्पष्ट विधि के शासन का ह्रास है।

4. ससदीय सर्वोच्चता के सिद्धांत का ह्रास—प्रत्यायोजित विधान ने ससदीय सर्वोच्चता के सिद्धांत का उस मात्रा तक ह्रास किया है जिस मात्रा तक ससद विधायी शक्ति का प्रत्यायोजन करती है और जिस मात्रा तक ससद, समय और तकनीकी ज्ञान के अभाव के कारण, कार्यपालिका को नियंत्रित रखने में असमर्थ रहती है। इसके अतिरिक्त, प्रशासकों को कानून का अतिक्रमण करने की प्रेरणा इस बात से मिलती है कि बहुत समय बाद ही उनके कार्यों या आदेशों को चुनौती दी जायेगी।

5. प्रत्यायोजित विधान यथेच्छाचारी दर्शन (Laissez faire) के विपरीत है। यह निजी सम्पत्ति की पवित्रता को नष्ट करता है।

सम्प्रे मे, प्रत्यायोजित विधान 'विधि के शासन' शक्ति पृथक्करण के सिद्धांत और "ससदीय सर्वोच्चता के सिद्धांत की मूलभूत मायताओं के विपरीत है।"

उपर्युक्त आलोचनाओं के बाद भी प्रत्यायोजित विधान आधुनिक लोक कल्याणकारी, समाज सेवी राज्य की आवश्यकता है। जैसा कि कमेटी ऑन मिनिस्टर्स पावर्स ने अपने प्रतिवेदन में कहा था कि यह "आधुनिक सरकार की आवश्यकताओं का अनिवार्य परिणाम है।" जेनिंग्स के अनुसार, "वास्तविक परिस्थितियों में प्रत्यायोजित विधान आवश्यक हो गया है।"

प्रत्यायोजित विधान से उत्पन्न होने वाले प्रमुख लाभ निम्न हैं—

1. यह सविधि (कानून) में संशोधन किये बिना उसे समय, परिस्थिति और आवश्यकतानुसार ढालने में सहायक है।

2. आपात काल में यह शीघ्र तथा तत्काल कार्य करने की क्षमता रखता

सरकारी तौर पर गृह सिविल सेवा का प्रधान कहते हैं। सिविल सर्विस प्रायोग को नये विभाग में शामिल कर लिया गया है परन्तु इसकी स्वतंत्रता और निष्पक्षता को बनाये रखने का प्रयास किया गया है अर्थात् इसकी नियुक्ति परिषद आदेश द्वारा होती है।

सिविल सेवा विभाग के मुख्य कार्य प्रबन्धात्मक हैं। इसके मुख्य कार्य निम्न हैं—

- (i) मानव शक्ति का आकार और फैलाव (Size & Development) तथा निजी विभागों के क्रम स्थापन मानकों को निर्धारित करना, आदि।
- (ii) कमचारियों का प्रबंध, प्रशिक्षण एवं पदोन्नति, सिविल सेवा कॉलेज एवं अन्य प्रशिक्षण केन्द्रों का संचालन, आदि।
- (iii) सभी प्रकार के सिविल सेवकों के वेतनों एवं सेवा की शर्तों को निर्धारित करना।
- (iv) आधुनिक प्रशासनिक एवं प्रबन्धात्मक तकनीकों का विकास एवं प्रयोग।

(v) अनुसंधान एवं परामर्श हेतु केन्द्रीय व्यवस्थाओं की स्थापना आदि। ब्रिटेन में सभी विभागों को कार्यों (Functions) के आधार पर संगठित किया गया है। विभागों का आकार भिन्न-भिन्न है। प्रत्येक विभाग अपने आंतरिक संगठन को स्वयं निर्धारित करता है। विभाग अपने क्षेत्रीय और स्थानीय कार्यालयों को स्थापित कर सकता है।

5 प्रशासनिक समूह (The Administrative Group)—सन् 1971 में ट्रेजरी के पुराने प्रशासनिक कार्यकारी और लिपिक विपयक वर्गों को मिला दिया गया और उन्हें एक प्रशासनिक समूह में रख दिया गया। इस प्रशासनिक समूह में लिपिक सहायक से लेकर सहायक सचिव तक दस श्रेणियाँ (Grades) हैं। इसमें प्रवेश के चार बिंदु हैं जो आयु और शिक्षा योग्यता पर निर्भर करते हैं। ये हैं, (i) लिपिक सहायक, (ii) लिपिक अफसर, (iii) कार्यकारी अफसर और प्रशासनिक प्रशिक्षार्थी।

6 उच्च सिविल सेवा (The Higher Civil Service)—इस सेवा में आने वाले प्रमुख पदाधिकारी हैं (i) स्थायी सचिव, (ii) उप सचिव और (iii) अनुसचिव (Under secretary)। इनकी कुल संख्या 600 के लगभग है। इन्हें ही सामूहिक रूप से उच्च सिविल सेवा या मन्त्रिण (Mandarins) कहते हैं। “ये मन्त्री के अत्यधिक निकट होने हैं। ये नीति निर्माण में मन्त्री के प्रमुख सहायक एवं सलाहकार होते हैं। इनकी योग्यता और कुशलता पर प्रशासन की कुशलता निर्भर करती है।” प्रधानमन्त्री इनकी नियुक्ति को स्वीकृत करता है। इनके अधीन सहायक सचिव तथा शेष प्रशासनिक समूह कार्य करता है।

'छानबीन समिति' भी अपने उद्देश्य में पूर्ण सफल नहीं हुई। प्रथम, समिति जिन नियमों, विनियमों अथवा आदेशों की संसद के समक्ष प्रस्तुत करती है उनकी संख्या एक प्रतिशत भी नहीं है। दूसरे, समिति के अधिकार क्षेत्र सीमित है। समिति विभागीय नीति अथवा उसके शुष्ण दोषों पर टिप्पणी नहीं कर सकती।

समिति का केवल यह लाभ हुआ है कि विभागों को कभी कभी अपने आदेशों के औचित्य को सिद्ध करना पड़ा है। समिति ने समय-समय पर नियमों और विनियमों के सम्बन्ध में, पाण्डुलेखन और स्पष्टता के बारे में जो सुझाव दिये हैं वे लाभकारी सिद्ध हुए हैं।

लाइ सभा की 'विशेष आदेश समिति' जिसकी स्थापना 1925 में की गयी थी, उन सब प्रश्नों की समीक्षा करती है जिन्हें पर स्वीकारात्मक प्रस्ताव की आवश्यकता होती है।

2 सांविधिक प्रपत्र अधिनियम 1946, (The Statutory Instruments Act, 1946)—सांविधिक प्रपत्र अधिनियम के सुझाव पर इसे 1946 में पारित किया गया था। इसमें सांविधिक प्रपत्रों के प्रमाणन, मुद्रण, प्रकाशन और उल्लेख तथा संसद के समक्ष प्रस्तुत करने की व्यवस्था है। इसमें सांविधिक प्रपत्रों के सम्बन्ध में जहाँ नियतकालिक रिपोर्ट प्रस्तुत की जाती है, वहाँ इससे समझ की रूचि भी बढ़ती है और आदेशों से प्रभावित होने वाले हित भी जियाशोन हो जाते हैं। सांविधिक प्रपत्रों के प्रचार के फलस्वरूप अनेक बार हानिकारक प्रपत्रों को वापस लेना पड़ता है जैसा कि 1937 में रोड ट्रेफिक एक्ट के अधीन दिये गये आदेशों को वापस लेना पड़ा।

3 न्यायालयों द्वारा नियंत्रण—कोई भी नागरिक किसी कायपालिका आदेश को न्यायालय में चुनौती दे सकता है परन्तु न्यायालय तभी संरक्षण प्रदान कर सकती है यदि आदेश देने वाली संस्था ने अपने अधिकार क्षेत्र का अतिक्रमण किया हो अथवा उसने निर्धारित प्रक्रिया का अनुमरण नहीं किया हो। मूल संविधि की यह शब्दावली 'जैसा वह आवश्यक और उचित समझे' अथवा "मन्त्री द्वारा पुष्टि इस बात का निर्णायक प्रमाण है कि अधिनियम की धाराओं का अनुपालन किया जा रहा है" अथवा "आदेश उसी प्रकार प्रभावी होंगे मानो कि अधिनियम द्वारा बनाय गये हों" न्यायालय द्वारा दिये जाने वाले संरक्षण को सीमित कर देती है। इसके अतिरिक्त न्यायालय शुद्ध प्रशासनिक विवेकाधिकार को प्रायः चुनौती नहीं देती। वह केवल न्यायिक प्रवृत्ति वाले निष्णों की ही छानबीन करती है और उन्हीं निष्णों को रद्द करती है, जिनमें प्राकृतिक न्याय की भावना की उपेक्षा की गयी हो।

संक्षेप में, प्रत्यायोजित विधान पर नियंत्रण की समस्या का समाधान तभी

सरकारी तौर पर गृह सिविल सेवा का प्रधान कहते हैं। सिविल सर्विस आयोग को नये विभाग में शामिल कर लिया गया है परंतु इसकी स्वतंत्रता और निष्पक्षता को बनाये रखने का प्रयास किया गया है अर्थात् इसकी नियुक्ति परिपक्व आदेश द्वारा होती है।

सिविल सेवा विभाग के मुख्य कार्य प्रबन्धात्मक हैं। इसके मुख्य कार्य निम्न हैं—

(i) मानव शक्ति का आकार और फैलाव (Size & Development) तथा निजी विभागों के क्रम-स्थापन मानकों को निर्धारित करना, आदि।

(ii) कमचारियों का प्रबंध, प्रशिक्षण एवं पदोन्नति, सिविल सेवा कॉलेज एवं अन्य प्रशिक्षण केन्द्रों का संचालन, आदि।

(iii) सभी प्रकार के सिविल सेवकों के वेतनों एवं सेवा की शर्तों को निर्धारित करना।

(iv) आधुनिक प्रशासनिक एवं प्रबन्धात्मक तकनीकों का विकास एवं प्रयोग।

(v) अनुसन्धान एवं परामर्श हेतु केन्द्रीय व्यवस्थाओं की स्थापना आदि।

ब्रिटेन में सभी विभागों को कार्यों (Functions) के आधार पर संगठित किया गया है। विभागों का आकार भिन्न-भिन्न है। प्रत्येक विभाग अपने आन्तरिक संगठन को स्वयं निर्धारित करता है। विभाग अपने क्षेत्रीय और स्थानीय कार्यालयों को स्थापित कर सकता है।

5 प्रशासनिक समूह (The Administrative Group)—सन् 1971 में ट्रेजरी के पुराने प्रशासनिक कार्यकारी और लिपिक विषयक वर्गों को मिला दिया गया और उन्हें एक प्रशासनिक समूह में रख दिया गया। इस प्रशासनिक समूह में लिपिक महायुक्त से लेकर सहायक सचिव तक दस श्रेणियाँ (Grades) हैं। इसमें प्रवेश के चार बिन्दु हैं जो आयु और शिक्षा योग्यता पर निर्भर करते हैं। ये हैं: (i) लिपिक सहायक, (ii) लिपिक अपसर, (iii) कायकारी अपसर और प्रशासनिक प्रशिक्षार्थी।

6 उच्च सिविल सेवा (The Higher Civil Service)—इस सेवा में आने वाले प्रमुख पदाधिकारी हैं (i) स्थायी सचिव, (ii) उप सचिव और (iii) अनुसचिव (Under secretary)। इनकी कुल संख्या 600 के लगभग है। इन्हें ही सामूहिक रूप से उच्च सिविल सेवा या मन्त्रिण (Mandarins) कहते हैं। “ये मन्त्री के अत्यधिक निकट होते हैं। यही नीति निर्माण में मन्त्री के प्रमुख सहायक एवं सलाहकार होते हैं। इनकी योग्यता और कुशलता पर प्रशासन की कुशलता निर्भर करती है।” प्रधानमन्त्री इनकी नियुक्ति का स्वोच्छल करता है। इनके अधीन सहायक सचिव तथा दोष प्रशासनिक समूह कार्य करता है।

सिविल सेवा (The Civil Service)

अर्थ (Meaning)—सरकार के विविध विभागों एवं कूटनीतिक सेवा में कार्य करने वाले कर्मचारी वर्ग (स्टॉफ) को सिविल सेवा कहते हैं। सिविल सेवकों को उन के वे सेवक हैं जिन्हें राजनीतिक अथवा न्यायिक पदों पर नियुक्त नहीं किया जाता बल्कि सिविल (नागरिक) पदों पर नियुक्त किया जाता है और जिन्हें समद्वारा स्वीकृत धन से वेतन प्राप्त होते हैं। मन्त्रियों और सशस्त्र सेनाओं में नियुक्त किये गये व्यक्तियों को सिविल सेवा में शामिल नहीं किया जाता। वे क्राउन के सेवक तो होते हैं परन्तु उन्हें सिविल सेवकों के रूप में नियुक्त नहीं किया जाता। इसी प्रकार पुलिस, स्थानीय शासन और राष्ट्रीयकृत उद्योगों में नियुक्त किये गये व्यक्तियों को भी सिविल सेवकों नहीं कहा जाता यद्यपि वे सांख्यिक सेवाओं को प्रदान करते हैं।

प्रकृति एवं विकास (Nature and Development)—सिविल सेवाओं का विकास सहसा नहीं हुआ। उनका विकास क्रमिक रूप से हुआ है। आरम्भ में राज्य का स्वरूप एक पुलिस राज्य की भाँति था। उसके काम शांति और सुरक्षा तक सीमित थे। अतः उसके कार्य का क्षेत्र अत्यधिक सीमित था। उस समय कल्याणकारी समाज सेवा राज्य जैसी कोई चीज नहीं थी। राज्य के निष्पत्तियों को सिविल करने, सूचनाओं को एकत्रित करने और लेखों को रखने के लिए पुरोहित वर्ग से ही सेवकों को भरती कर लिया जाता था। उस समय न सिविल सेवा आयोग थे न समाकलित सिविल सेवाएँ थी और न भरती के लिए योग्यता या कुशलता का आधार था। उस समय भरती भाई-भतीजावाद और सरक्षण पर आधारित थी। पद लाभ के पद थे। परिणामस्वरूप प्रशासन में अनियमितता, भ्रष्टाचार और अयोग्यता का बोलबाला था। राज्य के राजनीतिक और प्रशासनिक कार्यों में कोई भिन्नता नहीं की जाती थी। दोनों सम्राट के 'सरक्षण' या 'रक्षा' पर निर्भर करते थे। सेवाओं का कोई वर्गीकरण नहीं था, भिन्न भिन्न विभागों के सेवकों में कोई समन्वय नहीं था। एक ही व्यक्ति अनेक प्रकार के कार्यों की देखभाल करता था।

वाले सहायक (Administrative, Executive, Clerical and Writing Assistant) सन् 1971 तक सेवा का ढाँचा मुख्यत इस प्रकार का ही रहा।

3 फुल्टन रिपोर्ट, 1968 (The Fulton Report, 1968)—द्वितीय महा-युद्ध के बाद राज्य के कार्यों में अत्यधिक विस्तार होने से सिविल पर सेवा प्रभाव पड़ने लगा है। समाज सेवाओं के विस्तार ने सिविल सेवा के आकार को बड़ा दिया है। दूसरे, सरकार ने अनेक नये क्षेत्रों में कार्यों को ग्रहण कर लिया है जिसने वैज्ञानिकों, विशेषज्ञों, व्यावसायिकों, जसाकि आक्रिटेक्टों आदि की आवश्यकता को बढ़ा दिया है। तीसरे, सांख्यिकीय, तकनीकी कम्प्यूटरो संगठन और पद्धति विश्लेषण के विकास ने प्रशासन के कार्य में परिवर्तन ला दिया है। अतः शीप के सिविल सेवकों में प्रबन्धकीय विशेष ज्ञान का होना आवश्यक है। चौथे, पूरा राजगार की आवश्यकताएँ बढ़ गयी हैं। इन सब बातों तथा सिविल सेवा के ढाँचे, भरती, प्रशिक्षण आदि का अध्ययन करने के लिए 1966 में एक समिति की स्थापना की गयी। इस समिति के अध्यक्ष फुल्टन थे। अतः इसके द्वारा प्रस्तुत की गयी रिपोर्ट को फुल्टन रिपोर्ट कहते हैं। इस समिति की प्रमुख सिफारिशें निम्न थी—

(i) सिविल सेवा के उत्तरदायित्व को ट्रेजरी से हटाकर नये सिविल सेवा विभाग को सौंप दिया जाय।

(ii) वर्गों को समाप्त कर दिया जाये और उसके स्थान पर एकीकृत क्रम-स्थापन ढाँचे (Un fixed Grading structure) की व्यवस्था की जाय।

(iii) प्रवृत्त में प्रशिक्षण देने हेतु सिविल सेवा कॉलेज की स्थापना की जाय।

(iv) विभागों में अधिक गतिशीलता हो और मावजनिक एवं निजी क्षेत्रों में अदला-बदली हो।

(v) विशेषज्ञों के लिए नीति निर्माण पदों के शीप पर पहुँचने के अधिक अवसर हों।

(vi) उम्मीदवारों का परीक्षण उही विषयों में हो जिनसे सरकार सम्बन्धित है। सरकार ने उक्त छठी सिफारिश को छोड़कर शेष सभी सिफारिशों को लागू कर दिया है।

4 सिविल सेवा विभाग (The Civil Service Department)—इस विभाग की स्थापना सन् 1968 में की गयी थी। यह विभाग प्रधानमंत्री के नियन्त्रण में रहता है। इसके अध्यक्ष को 'सिविल सेवा मंत्री' कहते हैं। विभाग के दैनिक कार्य का लाड-प्रिची सीन को प्रत्यायोजित कर दिया जाता है। उसकी सहायता के लिए एक सहायक सचिव होता है। विभाग के न्यायी सचिव को

मन्त्री

वकील दाशनिक् या पत्रकार युद्ध विभाग की अध्यक्षता कर सकता है और कोई सेवा निवृत्त अध्यापक व्यापार विभाग की अध्यक्षता कर सकता है।

2. नीति निर्माता (Forms Policy)—मन्त्री केबिनेट का सदस्य होता है जो देश की राजनीतिक कार्यपालिका होती है। सामान्य नीति का निर्धारण केबिनेट द्वारा किया जाता है, जिसके आधार पर मन्त्री विभाग की नीति निर्धारित करता है। यह सत्य है कि मन्त्री नीति की मोटी रूप रेखा ही निश्चित करता है और उसे भी निश्चित करने में उसे स्थायी कमचारियों के परामश, सुभाव और विकल्पों पर निर्भर रहना पड़ता है परन्तु अंतिम निर्णय मन्त्री का ही होता है। जब निर्णय ले लिया जाता है तो सिविल सेवकों का काम उसे ईमानदारी से लागू करना होता है चाहे उनके व्यक्तिगत विचार कुछ ही रहे हों।

मन्त्री का काम, जैसाकि सर लेविस ने कहा है, 'विभाग का संचालन करना नहीं, उसका काम केवल यह देखना है कि विभाग ठीक चल रहा है या नहीं।'

मन्त्रियों की कुल संख्या 100 से अधिक नहीं होती। इनमें मन्त्री, उप-मन्त्र, राज्य मन्त्री आदि मन्त्री शामिल होते हैं।

सिविल सेवक

2 नीति को लागू करने वाला (Implements Policy)—सिविल सेवक मन्त्री का सहायक और सलाहकार होता है। वह नीति निर्धारित नहीं करता, वह नीति निर्धारण में सहायता करता है। वह अपने राजनीतिक प्रमुख के लिए नीति सम्बन्धी विषयों पर सामग्री अर्थात् सूचनायें और आँकड़े एकत्रित करता है, उनकी जाँच करता है, उन पर मनन करता है और परामश के रूप में अपने मत और विकल्पों को मन्त्री के समक्ष प्रस्तुत करता है, जिसके आधार पर मन्त्री नीति सम्बन्धी निर्णय लेता है। मन्त्री सिविल सेवक से परामश लेने के लिए बाध्य नहीं परन्तु यदि वह परामश नहीं लेता तो उसे संसद, केबिनेट और मावजनिक स्थानों पर प्रश्नों का जवाब देने में असुविधा हो सकती है।

सिविल सेवक प्रशासन का वास्तविक प्रबंध करते हैं। वे विभाग का प्रबंध करने में मन्त्री की उसी प्रकार सहायता करते हैं जिस प्रकार पत्नी परिवार का संचालन करने में पति की सहायता करती है।

सिविल सेवकों की संख्या लाखों में होती है। इनमें मन्त्रिय सचिव सबसे उच्च

सिविल सेवा की विशेषताएँ (Characteristics of Civil Service)

ब्रिटिश सिविल सेवा की प्रमुख विशेषतायें निम्न हैं—

- 1 व्यवसायी या विशेषज्ञ ।
- 2 गैर-राजनीतिक या राजनीतिक रूप से तटस्थ ।
- 3 स्थायी ।
- 4 अनुत्तरदायी ।
- 5 सहायक या सलाहकार ।

इन सभी बिंदुओं की विस्तृत व्याख्या इस अध्याय में "मन्त्री और सिविल सेवकों में अंतर" और सिविल सेवा के कार्यों के शीर्षकों के अन्तर्गत की गई है। अतः इनका अध्ययन उही स्थानों पर कीजिए।

सिविल सेवा के कार्य (Functions of the Civil Service)

सिविल सेवा के मुख्य कार्य निम्न हैं —

1 नीति निर्माण में सहायक—सिविल सेवा के उच्च एवं वरिष्ठ पदाधिकारी नीति निर्माण में मंत्रियों की सहायता करते हैं। "वे नीति सम्बन्धी सामग्री अर्थात् तथ्यों, सूचनाओं एवं आंकड़ों को एकत्रित करने हैं, उनकी जाँच करते हैं तथा ज्ञान और अनुभव के आधार पर उस पर अपना मत प्रकट करते हैं, जिसके आधार पर मन्त्री नीति सम्बन्धी निर्णय लेते हैं।" मंत्रियों के पास विवरणों का अध्ययन करने के लिए न समय होता है और न विशेष ज्ञान। मंत्रियों को विभाग के पूर्व के निर्णयों एवं प्रशासनिक कठिनाइयों का पूरा आभास नहीं होता। अतः वे विशेष तकनीकी प्रशासनिक ज्ञान के लिए उच्च एवं वरिष्ठ सिविल सेवकों पर निर्भर करते हैं। सिविल सेवा नीति की निरन्तरता और समानुरूपता को बनाये रखने में सहायता करती है तथा उसकी वाञ्छनीयता और जाय्यता का सुझाव भी देती है। जब कभी, जैसाकि फुन्टन रिपोर्ट में स्वीकार किया था, नयी सामाजिक सुरक्षा नीति, प्रतीक्षा नीति अथवा राष्ट्रीय परिवहन नीति अपनाई जानी है तो उसमें प्रमुख भूमिका सिविल सेवा की होती है। एक ई डेल ने कहा है कि, "महान् स्थायी पदाधिकारियों का सबसे महत्त्वपूर्ण कार्य मंत्रियों द्वारा लिए गये निर्णयों को लागू करना ही नहीं बल्कि उन्हें परामर्श देना है कि क्या निर्णय लें?"

2 विधि एवं उप विधि निर्माण में सहायक—ब्रिटिश संसद में अधिवाँश विधेयक मंत्रियों द्वारा प्रस्तुत किये जाते हैं जिनके प्रारूप को सिविल सेवकों द्वारा

मन्त्री

सिविल सेवक

है। मन्त्रिमण्डल के सदस्य के रूप में वह मन्त्रिमण्डल की नीतियों के लिए ससद के प्रति सामूहिक रूप से उत्तरदायी होता है। विभागीय अध्यक्ष के रूप में वह न केवल विभागीय नीतियों के लिए बल्कि विभाग के स्थायी कमचारियों के कार्यों एवं गलतियों के लिए भी निजी रूप से उत्तरदायी होता है। जब कभी विभाग विपक्ष के आक्रमण का शिकार होता है तो मन्त्री को ही उसका बचाव करना होता है। जब कभी ससद मन्त्रिमण्डल या विभाग की नीतियों को स्वीकार नहीं करती तो उसे ही त्यागपत्र देना पड़ता है।

होने है। वे गुमनामी की छाड़ म अपनी शक्ति और प्रभाव का प्रयोग करते हैं। उन्हें अपने कार्यों का बचाव ससद में नहीं करना पड़ता। जब कभी वे विपक्ष के आक्रमण का शिकार होते हैं तो मन्त्री ही उन्हें सुरक्षा प्रदान करता है। रेन्जे स्मोर ने ठीक कहा है कि "नौकरशाही मन्त्रीय उत्तरदायित्व के पीछे पनपती है।"

मन्त्री और सिविल सेवकों के सम्बन्ध

(Relation between the Minister and the Civil Servants)

मन्त्री और सिविल सेवकों के संबंध के बारे में दो प्रकार विचार पाये जाते हैं। एक विचार यह है कि दोनों एक दूसरे के पूरक हैं। दोनों के मधुर सम्बन्ध विभाग की कुशलता और उद्देश्यों की पूर्ति के लिए आवश्यक है। दूसरा विचार यह है कि मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व की छाड़ में नौकरशाही फंक्न्टीन के दाय को भानि पनपी और विकसित हुई है और वह अब अपने उत्पादकों को ही निगल (खा) जाना चाहती है।

जो लेखक इन विचार का समर्थन करते हैं कि मन्त्री और सिविल सेवक एक दूसरे के पूरक हैं उनका कहना है कि दोनों विभाग को विशिष्ट सवामें प्रदान कर रहे हैं। एक (मन्त्री) विभाग को राजनीतिक आधार प्रदान करता है ता दूसरा (सिविल सेवक) उस कुशलता प्रदान करता है, यदि एक विभाग के बाह्य कार्यों की दक्ष भाव करता है तो दूसरा विभाग के आंतरिक कार्यों का दायभाल करता है, यदि एक विभाग को नीतियों को निर्धारित करना है तो दूसरा उन नीतियों के निर्धारण के लिए आवश्यक सामग्री प्रदान करता है, यदि एक नीतियों को माटी रूप देता है तो दूसरा उनका कारोबार करता है, यदि एक नीतियों के सम्बन्ध

सिविल सेवा की विशेषताएँ (Characteristics of Civil Service)

ब्रिटिश सिविल सेवा की प्रमुख विशेषताएँ निम्न हैं—

- 1 व्यवसायी या विशेषज्ञ ।
- 2 गैर-राजनीतिक या राजनीतिक रूप से तटस्थ ।
- 3 स्थायी ।
- 4 अनुत्तरदायी ।
- 5 सहायक या सलाहकार ।

इन सभी बिन्दुओं की विस्तृत व्याख्या इस अध्याय में "मन्त्री और सिविल सेवक में अंतर" और सिविल सेवा के कार्यों के शीर्षकों के अंतर्गत की गई है। अतः इनका अध्ययन उन्हीं स्थानों पर कीजिए।

सिविल सेवा के कार्य (Functions of the Civil Service)

सिविल सेवा के मुख्य कार्य निम्न हैं —

1 नीति निर्माण में सहायक—सिविल सेवा के उच्च एवं वरिष्ठ पदाधिकारी नीति निर्माण में मंत्रियों की सहायता करते हैं। 'वे नीति सम्बन्धी सामग्री अर्थात् तथ्यों, सूचनाओं एवं आंकड़ों का एकत्रित करने हैं, उनकी जाँच करते हैं तथा ज्ञान और अनुभव के आधार पर उन पर अपना मत प्रकट करते हैं, जिसके आधार पर मन्त्री नीति सम्बन्धी निर्णय लेते हैं।' मंत्रियों के पास विवरणों का अध्ययन करने के लिए न समय होता है और न विशेष ज्ञान। मंत्रियों को विभाग के पूर्व के निर्णयों एवं प्रशासनिक कठिनाइयों का पूरा आभास नहीं होता। अतः वे विशेष तकनीकी प्रशासनिक ज्ञान के लिए उच्च एवं वरिष्ठ सिविल सेवकों पर निर्भर करते हैं। सिविल सेवा नीति की निरन्तरता और समानुत्तरता को बनाये रखने में सहायता करती है तथा उसकी वाछनीयता और प्राप्यता का सुझाव भी देती है। जब कभी, जैसा कि फुन्टन रिपोर्ट में स्वीकार किया था, नयी सामाजिक सुरक्षा नीति, प्रतीक्षा नीति अथवा राष्ट्रीय परिवहन नीति अपनाई जाती है तो उसमें प्रमुख भूमिका सिविल सेवा की होती है। एफ ई डेल ने कहा है कि, "महान् स्थायी पदाधिकारियों का सबसे महत्वपूर्ण कार्य मंत्रियों द्वारा लिए गये निर्णयों को लागू करना ही नहीं बल्कि उन्हें परामर्श देना है कि क्या निर्णय ले?"

2 विधि एवं उप विधि निर्माण में सहायक—ब्रिटिश संसद में अधिकांश विधेयक मंत्रियों द्वारा प्रस्तुत किए जाते हैं जिनके प्रारूप को सिविल सेवकों द्वारा

पर स्पष्ट है वह कमठ, कुशल और अजुबवी है, वह निर्णय लेने से घबराता नहीं और उमका प्रभावपूर्व व्यक्तित्व है तो वह न केवल अपने विभाग पर अपने व्यक्तित्व की छाप छोड़ देगा बल्कि सिविल सेवक भी ऐसे मन्त्री के अधीन और निर्देशन में कार्य करना पसन्द करेगा। परन्तु यदि मन्त्री पूर्ण नौमिखिया हूँ, निर्णय लेने से घबराता है और उसका व्यक्तित्व प्रभावपूर्ण नहीं तो वह सिविल सेवका के हाथ की कठपुतली मान बन कर रह जायेगा। उदाहरणतः जहाँ कारागार आयुक्त (Prison Commissioner) सर हेल्ड स्काट का अपने मन्त्री पर प्रभाव अत्यधिक था वहाँ जमनी मन्त्रिण राजदूत लार्ड वैंसीटार्ट (Lord Vansittart) चेम्बरलेन की तुल्यकरण की नीति को प्रभावित नहीं कर सता। यह कहा जाता है कि चॉबल जैसे मन्त्री की विभाग में उपस्थिति मात्र से वमचारियों की भावनायें बदल जाती थी।

उपयुक्त वर्णन के बाद भी जहाँ तक वैधानिक स्थिति का सम्बन्ध है सिविल सेवक मन्त्री के अधीन होने हैं और उन्हें उसके निर्णयों और निर्देशों का पालन करना पड़ता है। कुशल और विशेषज्ञ होने हुए भी वे मन्त्री की उपेक्षा नहीं कर सकते और उन्हें उनके द्वारा निर्धारित नीति को लागू करना पड़ता है यद्यपि वे उसे उदासीन या धीमी गति से लागू कर उसे ध्वम या बेकार बना सकते हैं।

“क्या ब्रिटिश संसद मन्त्रियों के हाथ में और मन्त्री स्थायी कर्मचारी वर्ग के हाथ में खिलौने के समान हैं?”

उक्त कथन के दो भाग हैं। एक भाग यह है कि ब्रिटिश संसद सर्वोच्च और शक्तिशाली होने हुए भी मन्त्रियों के हाथ का खिलौना है अर्थात् संसद मन्त्रियों के हाथों की कठपुतली है। दूसरा भाग यह है कि मन्त्री स्थायी कर्मचारियों (सिविल सेवकों) के हाथ का खिलौना है या कठपुतली मात्र है। जहाँ उक्त कथन का पहला भाग मन्त्रियों के हाथों के विषय में है वहाँ उसका दूसरा भाग केवल अर्थ-सत्य ही है।

प्रथम भाग की सत्यता का कारण यह है कि मन्त्री मन्त्रिमण्डल के सदस्य होने हैं और मन्त्रिमण्डल उम दन से सम्बन्ध रखता है जिसका मगद में यदुमत हाता है। वतमान समय में दनीय निर्देशन, नियंत्रण और अनुशासन इतना कठोर है कि मन्त्रिमण्डल की नीतियाँ का ममका करल के मन्त्रिमण्डल के सदस्यों के लिए मन्त्रिमण्डल की उपाय या दनीय नीतियाँ का विरोध सदस्यों के लिए अमान्यता की हो गता।। कौद मन्त्रिमण्डल सामान्य दन की नीतियों का विरोध करने के लिए राजनीतिक मन्त्रिमण्डल के सदस्यों को मनाता नहीं चाहता। मन्त्रिमण्डल मन्त्रियों की नीतियों का विरोध करने के लिए मन्त्रिमण्डल के सदस्यों को मनाता नहीं चाहता। मन्त्रिमण्डल मन्त्रियों की नीतियों का विरोध करने के लिए मन्त्रिमण्डल के सदस्यों को मनाता नहीं चाहता। मन्त्रिमण्डल मन्त्रियों की नीतियों का विरोध करने के लिए मन्त्रिमण्डल के सदस्यों को मनाता नहीं चाहता।

की प्रतिक्रिया को मन्त्रियों के समक्ष प्रस्तुत करती है तथा आवश्यकतानुसार उसमें सशोधन का सुझाव देती है।

6 प्रशासन में आंगिक एकता लाने में सहयोग—सिविल सेवा प्रशासन के विभिन्न विभागों में सहयोग उत्पन्न करती है। इस तरह वह प्रशासन में आंगिक एकता का प्रयास करती है।

उपर्युक्त वरान से स्पष्ट है कि सिविल सेवा का मुख्य कार्य मन्त्रियों के कार्यों में सहायता करना है। इस पर भी उसके परामश का महत्त्व अत्यधिक है। जैसाकि रेम्जे म्योर ने कहा है कि "नौकरशाही (स्थायी कमचारी या सिविल सेवक) पिछली शताब्दी में और विशेषतः पिछली पीढ़ी में हमारी सरकार की पद्धति में जितना अधिक जीवन्त और शक्तिशाली (Vital and potent) तत्व बन गयी है उतना पाठ्यपुस्तकें अनुभव नहीं करती। यह वास्तव में हमारी पद्धति का प्रभावशाली और सक्रिय भाग बन गयी है। नौकरशाही की शक्ति न केवल प्रशासन में अपितु विधि निर्माण और वित्त के क्षेत्र में भी दिखाई देती है। यह न केवल विधियों को लागू करती है बल्कि उनकी रूप रेखा भी तैयार करती है। यह कारों से प्राप्त धन का खर्च ही नहीं करती बल्कि यह निर्णय भी लेती है कि उन्हें कितनी मात्रा में लगाया जाये और कैसे एकत्रित किया जाये।"

मन्त्री और सिविल सेवक में अन्तर

(Difference between Minister and Civil Servant)

मन्त्री और सिविल सेवक में अन्तर को निम्न तालिका द्वारा अभिव्यक्त किया जा सकता है—

मन्त्री

सिविल सेवक

1 अव्यवसायी (Amateur)—मन्त्री की नियुक्ति का आधार व्यावसायिक ज्ञान नहीं होता बल्कि राजनीतिक होता है। उसे मन्त्री पद इसलिए प्राप्त होता है कि उस सदस्यीय जीवन का लम्बा अनुभव होता है और वह उस दल का सदस्य होता है जिसे कॉमन सभा में बहुमत प्राप्त होता है। मन्त्री जिस विभाग की अध्यक्षता करता है हा सकता है उसे उसके चारे में कोई विशेष ज्ञान या जानकारी ही प्राप्त न हो। उदाहरणतः धाई

1 व्यवसायी (विशेषज्ञ Expert)—सिविल सेवक की नियुक्ति का मुख्य आधार उसकी योग्यता, विशेष ज्ञान और अनुभव होता है। वर्तमान समय में उच्च प्रशासनिक सिविल सेवकों की नियुक्ति योग्यता परीक्षा, सिविल सेवा चयन बोर्ड (CSSB) द्वारा चयन और शक्तिम चयन बोर्ड (FSB) द्वारा चयन के आधार पर होती है।

व्यवहार में मसद की शक्तियाँ औपचारिक मात्र बन कर रह गयी हैं। प्रथम, ससद अपनी शक्ति का प्रयोग करने में असक्षम है, क्योंकि मन्त्रिमण्डल की पीठ पर ससद के बहुमत का हाथ रहते कोई ससद उसके विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पारित नहीं कर सकती। दूसरे, मन्त्रिमण्डल ससद में पराजित होने के स्थान पर सीधे निर्वाचक मण्डल से अपील करना पसन्द करता है अर्थात् मन्त्रिमण्डल ससद को भंग करके निर्वाचन कराना पसन्द करता है। जैसा कि एयनो एच विच ने कहा है कि "सरकारें ससद द्वारा पराजित नहीं होती। वे निर्वाचक मण्डल द्वारा पराजित होती हैं। जिस सरकार के ससद में पराजित होने की सम्भावना होती है वह पहले ही त्यागपत्र दे देती है अथवा ससद को गंवरवा देती है।"

उक्त कथन के दूसरे भाग का समर्थन करने वाले अर्थात् मन्त्रियों को स्थायी कमचारी वर्ग (सिविल सेवकों) के हाथों की कठपुतली मानने वाले लेखकों में प्रमुख हैं जॉर्ज बार्नार्ड शा और रेम्जे योर। इनका विश्वास है कि मन्त्री नौसिखिय होते हैं, उन्हें विभागों का ज्ञान नहीं होता, उनका अधिकांश समय दल की बैठकों में, मन्त्रिमण्डल की बैठकों में, ससद में, जन सम्पर्क के कार्यों में, अपने निर्वाचन क्षेत्र का पोषण करने आदि में व्यतीत हो जाता है। अतः वे विभाग के कार्यों का पूरा ध्यान देने में असमर्थ होते हैं। परिणामस्वरूप उन्हें विभाग के कार्यों के लिए अपने स्थायी कमचारियों पर निर्भर करना पड़ता है। इसके अतिरिक्त, मन्त्री विभाग के राजनीतिक अध्यक्ष होने से अस्थायी होते हैं। वे आते और चले जाते हैं। सिविल सेवक विभाग के स्थायी सदस्य होते हैं। उन्हें विभाग की परम्पराओं और पदों के निर्णयों का ज्ञान होता है। अतः वे ही नीति को निरंतर, और निश्चित बनाने में सहायक ही नहीं होते बल्कि उसे निर्देशन देने की स्थिति में होते हैं।

लेखकों की उक्त धारणा भ्रमक ही नहीं बल्कि गलत धारणाओं पर आधारित है। अच्छी या अच्छी स्थिति में वह अर्द्ध सत्य ही हो सकती है।

प्रथम मन्त्रियों को पूर्णतः नौसिखिया या अनुभवहीन मान लेना गलत है। किसी भी मन्त्री की मन्त्रिमण्डल की सदस्यता अर्थात् मन्त्री पद सहसा प्राप्त नहीं होता। मन्त्री पद प्राप्त करने से पूर्व उसे शिक्षार्थी के रूप में अर्थात् ससद सदस्य के रूप में एक लम्बा समय गुजारना पड़ता है। उसे मन्त्री पद तभी प्राप्त होता है जब उसे विधायी प्रक्रिया का पर्याप्त अनुभव प्राप्त हो जाता है और वह ससद की स्थायी और अस्थायी समितियों का सदस्य रह चुका होता है। अतः स्थायी कमचारी अर्थात् प्रशासनिक विशेषण विधियों के लिए आवश्यक सामग्री तो अवश्य जुटाने परन्तु वे मन्त्री को सफलता से उतलू नहीं बना सकते।

दूसरे, यह मान लेना गलत है कि मन्त्री के पास कोई ज्ञान नहीं होता। निस्सन्देह मन्त्री के पास विशेष या तकनीकी ज्ञान का अभाव होता है परन्तु उन

मन्त्री

सिविल सेवक

3. राजनीतिक (Political)—मन्त्री किसी १ किसी राजनीतिक दल का सदस्य होता है। उसका निर्वाचन प्रायः दल के आधार पर होता है। अतः समद के अन्दर व बाहर दलीय नीतियों का समर्थन करना तथा दलीय हितों की रक्षा करना उसका परम कर्तव्य होता है। वस्तुतः मन्त्री का अस्तित्व दलीय समर्थन पर निर्भर करता है।

4 अस्थायी (Temporary)—राजनीतिक होने से मन्त्री का पद अस्थायी होता है। वह उस समय तक अपने पद पर बना रह सकता है जिस समय तक सदन में उसके दल का बहुमत बना रहता है। जैसे ही उसके दल का बहुमत सदन में समाप्त हो जाता है या सरकार के विरुद्ध अधिनास प्रस्ताव पारित हो जाता है तो मन्त्री को मन्त्रिमण्डल सहित त्यागपत्र देना पड़ता है या नव निर्वाचन कराने पड़ते हैं।

5 उत्तरदायी (Responsible)—मन्त्री का उत्तरदायित्व दोहरा होता

पदाधिकारी होता है और पटवारी या टैक्स एकत्रित करने वाला निम्न पदाधिकारी होता है।

3 गैर राजनीतिक (Non-Political)—सिविल सेवक गैर राजनीतिक व्यक्ति होते हैं। वे किसी राजनीतिक दल के सदस्य नहीं होते। वे इस या उस दल की नीतियों का समर्थन या विरोध नहीं करते। उनका व्यवहार निष्पक्ष और तटस्थ होता है। उनका भाग्य किसी दल के भाग्य के साथ जुड़ा हुआ नहीं होता। किसी दल के सत्ताह्वय होने या सत्ता से पदच्युत होने से उनकी स्थिति पर कोई अनुकूल या प्रतिकूल प्रभाव नहीं पड़ता। उनका कर्त्तव्य प्रत्येक प्रकार की सरकार की निष्ठापूर्वक सेवा करना है।

4 स्थायी (Permanent)—गैर राजनीतिक होने से सिविल सेवक अपने पद पर स्थायी रूप से बने रहते हैं। राजनीतिक समर्थन या विरोध का भोका उन्हें विचलित नहीं करता। वे सेवानिवृत्ति की आयु तक अपने पद पर बने रहते हैं। जैसाकि मुनरो ने कहा है कि मन्त्रिमण्डल और सदन आने और चले जाते हैं, परन्तु स्थायी कर्मचारी टेनीसन की सरिता की भाँति अपने मार्ग पर शांतिपूर्वक चरने रहते हैं।

5 अनुत्तरदायी (Irresponsible)—सिविल सेवक गुमनाम या अन्याय

सिविल सेवा का महत्त्व

(Importance of the Civil Service)

सिविल सेवा का महत्त्व स्वयं सिद्ध है। उन्नीसवीं शताब्दी में लार्ड सेलिसबरी इस बात का घमण्ड कर सकता था कि विदेश विभाग से सम्बन्धित सभी पत्रों को उसने स्वयं लिपिबद्ध किया था परन्तु बीसवीं शताब्दी के उत्तरार्द्ध में इस बात की कल्पना भी असम्भव है। प्रथम, राज्य के कार्यों का क्षेत्र अत्यधिक बढ़ गया है। दूसरे, विषयों की प्रकृति विशेष एवं तकनीकी ज्ञान की मांग करती है जिसका मंत्रियों के पास अभाव होता है। तीसरे, मंत्रियों का अधिकांश समय दल के कार्यों में, कैबिनेट एवं मजद की बैठकों में तथा अन्य सामाजिक कार्यों में व्यतीत हो जाता है। अतः विभाग के कार्यों की ओर ध्यान देने का उनके पास समय का अभाव रहता है। परिणामस्वरूप उन्हें अपने स्थायी सचिवों पर अत्यधिक निर्भर करना पड़ता है वे ही विषयों से सम्बन्धित सूचनाएँ एकत्रित करते हैं, उनका मनन करते हैं और निष्कर्ष निकाल कर अर्थात् अपने मतों को परामर्श के रूप में मन्त्री के समक्ष प्रस्तुत करते हैं। इसी परामर्श के आभार पर मन्त्री निर्णय लेते हैं। स्थायी सचिवों अर्थात् कर्मचारियों के महत्त्व पर प्रकाश डालने हुए फाइनर ने लिखा है कि 'सरकार का राजनीतिक पक्ष कितनी ही मजबूती से मण्डित किया जाये, हमारी राजनीतिक विचारधाराएँ कितनी ही व्यापक क्यों न हों, हमारा नेतृत्व और कमाण्ड कितनी ही उच्चकोटि का क्यों न हो, इन सब चीजों का कोई प्रभाव नहीं होता जब तक एक वर्ग ऐसे कर्मचारियों का उपलब्ध न हो जो इस शक्ति और बुद्धि के कोष को व्यक्तिगत मामलों में कार्यान्वित करने में कुशल हो और विशेष कर इसी के लिए स्थायी रूप में नियुक्त हो।' 'सूमेन ने भी कहा है कि, "यदि मंत्रिमण्डल इंग्लिश शासन व्यवस्था का शीपबिन्दु है तो सिविल सेवा ही उस व्यवस्था को सम्भव बनाती है।" सिविल सेवक ही शासन की जनता और समाज के निकट सम्पर्क में खाने हैं। जहाँ वे शासन की नीतियों एवं कार्यों के उद्देश्यों को जनता को समझाने का प्रयास करते हैं वहाँ वे जन साधारण की आकांक्षाओं, आवश्यकताओं और कठिनाइयों को सरकार तक पहुँचाने हैं। मलेप में किसी भी सरकार की उपलब्धियों सिविल सेवकों की वफादारी, कुशलता, योग्यता और निष्पक्षता पर निर्भर करती है।

समीक्षा प्रश्न

- 1 "कोई भी शासन कुशलता से बिना वाय नहीं कर सकता।" इस वाक्य की दृष्टि में ब्रिटेन में सोच सवा की शर्तों, महत्त्व और भूमिका का विवरण कीजिए।

लीन उद्देश्यों की प्राप्ति से सन्तुष्ट रहता है तो दूसरा नीतिगो को निरंतरता और निश्चितता से सम्बन्धित रहता है । यद्यपि सिविल सेवकों में परामर्श वैधानिक बाध्यता नहीं परन्तु यह परामर्श सबदा लिया जाता है और प्रायः उसका अनुसरण किया जाता है अथवा अमुविधा और विपत्ति का सामना करना पड़ता है । अतः जितनी मात्रा में दोनों में मधुरता के सम्बन्ध होंगे उतनी मात्रा में सावजनिक उद्देश्यों की पूर्ति की सम्भावना होगी । डाड वेवरिज ने मन्त्री और स्थायी कर्मचारियों के सम्बन्धों की तुलना विक्टोरिया काल के पति-पत्नी के सम्बन्धों से की है । मन्त्री परिवार का मुखिया होता है, सभी सावजनिक कार्य उसी के नाम पर होते हैं । वह परिवार के लिए बोलता और मत प्रकट करता है । पति की भाँति औपचारिक रूप से वह सभी महत्वपूर्ण मुद्दों पर निर्णय लेता है । परन्तु वह यह सब कुछ पत्नी के परामर्श पर ही करता है या उसे करना चाहिए अथवा उसे अमुविधा का सामना करना पड़ता है । परिवार के प्रबन्ध का वास्तविक भार पत्नी पर होता है । वह सभी को व्यवस्थित रखती है और इस बात की ओर विशेष ध्यान देती है कि जब पति (मन्त्री) ससद या मन्त्रिमण्डल की बैठकों में हिस्सा लेने जाता है तो वह पूरी तरह से लौट हो । दूसरी ओर, पति पत्नी को बाह्य आक्रमणों से सुरक्षा प्रदान करता है अर्थात् मन्त्री सिविल सेवकों को विपक्ष के आक्रमण से सुरक्षा प्रदान करता है । इस तरह मन्त्री और सिविल सेवकों दोनों एक-दूसरे के पूरक हैं ।

दूसरे विचार का समर्थन करने वालों का कहना है मन्त्री के पास समय, तकनीकी ज्ञान और विशेष ज्ञान का अभाव रहता है । अतः मन्त्री की सिविल सेवकों पर निर्भरता, जो एक विशेषज्ञ और कुशल पदाधिकारी होता है तथा जिसे विभाग के पूर्व के निर्णयों और परम्पराओं का ज्ञान होता है, अत्यधिक होती है । कुछ स्थितियों में तो मन्त्री की निर्भरता इतनी अधिक होती है कि वे उसे अपने इशारों पर नचाने की स्थिति में होते हैं । अच्छी से अच्छी स्थिति में मन्त्री नीति की भाँटी रूप-रेखा प्रस्तुत कर सकता है और विवरणों के लिए उसे सिविल सेवकों पर निर्भर करना पड़ता है । मुनरो ने ठीक लिखा है कि "चाहे प्रशासन हो, विधान हो या वित्त हो नौकरशाही की शक्ति अत्यधिक है ।" लाड हेवट ने नौकरशाही की बढ़ती हुई शक्ति को 'नवोन तानाशाह' की संज्ञा दी है । उसका कहना है कि "इस प्रवृत्ति ने विभाग की ससद से भी अधिक शक्तिशाली बना दिया है । वे अब 'यायालयों के अधिकार क्षेत्र से बाहर होते जा रहे हैं ।" सिडनी और बेटरीश थय ने भी लिखा है कि वास्तव में इंग्लैण्ड का शासन मन्त्रिमण्डल या व्यक्तिगत मन्त्रियों के द्वारा नहीं चलाया जाता बल्कि सिविल सेवकों के द्वारा चलाया जाता है । मन्त्री केवल शक्ति की गुडिया है ।"

मन्त्री और सिविल सेवकों के सम्बन्धित सम्बन्ध बहुत उच्च स्थिति पर व्यक्तियों के व्यक्तिगत रूप से निर्भर करने हैं । यदि मन्त्री का विचार किसी विषय

9

संसद

(The Parliament)

ब्रिटिश संसद "जो चाहे सो कर सकती है और मनुष्यकृत विधि द्वारा जो परिणाम प्राप्य हैं उन्हें प्राप्त कर सकती है।"
— ब्रिटिश हाँग

ब्रिटिश संसद के तीन अंग हैं—साम्राज्यी, लाड सभा और कॉमन सभा। तीनों अंग मिलकर विधि-निर्माण के कार्य को पूरा करते हैं। संसद के दोनों सदनों की बैठके वेस्टमिंस्टर महल में पृथक् पृथक् रूप से होती हैं। दोनों सदनों का निर्माण पृथक् पृथक् सिद्धान्तों के आधार पर होता है। जहाँ लाड सभा मुख्यतः आनुवंशिक सदन है वहाँ कॉमन सभा लोक सदन है। संसद के अंदर कॉमन सभा की स्थिति प्रमुख है। सन् 1911 और 1949 के संसदीय अधिनियमों ने लाड सभा को एक अस्थायी देरी करने वाला सदन मात्र बना दिया है। संसदीय विधियों पर न कायपालिका वीटो लागू होता है और न न्यायिक वीटो।

संसदीय सर्वोच्चता

(Parliamentary Supremacy)

संसद की सम्प्रभुता को विविध नामों से पुकारा जाता है। इसे विधायी सर्वोच्चता और संसदीय सर्वोच्चता का सिद्धांत भी कहा जाता है। जहाँ डायरी जैसे लेखक विधायी सर्वोच्चता का सिद्धांत कहते हैं वहाँ वेब और फिलिप्स जैसे लेखक संसद की सम्प्रभुता के स्थान पर विधायी सर्वोच्चता की शब्दावली को ही संसदीय सर्वोच्चता का प्रयोग करना अधिक उपयुक्त समझते हैं।

अर्थ एवं प्रकृति (Meaning and Nature)—संसद ब्रिटिश संवैधानिक व्यवस्था की केंद्र है इसीलिए वहाँ संसद की सम्प्रभुता अथवा विधायी सर्वोच्चता या संसदीय सर्वोच्चता शब्द का प्रयोग किया जाता है। इसे मुख्यतः निम्न अर्थों में प्रयुक्त किया जाता है—

1 विधि-निर्माण की असीम शक्ति अर्थात् संसद की विधायी क्षमता पर कोई संवैधानिक या सांविधिक सीमाएँ नहीं। संसद किसी प्रकार की विधि का

मन्त्रिमण्डल नीति, प्रशासन, निधान और वित्त के क्षेत्र में जिस वास्तविक शक्ति का प्रयोग करता है उसने ससद की शक्तियों को ग्रस्त कर लिया है। प्रथम नीति के आरम्भन की शक्ति मन्त्रिमण्डल के पास है ससद के पास नहीं। जैसाकि चार्कर ने कहा है कि मन्त्रिमण्डल 'नीति का चुम्बक है। लास्को का कहना है कि मन्त्रिमण्डल "प्रवृत्ति की धारा को प्रेरित करता है।" निस्सन्देह ससद कनिजी सदस्य अर्थात् गैर-सरकारी सदस्य ससद में विधि सम्बन्धी प्रस्तावा का प्रस्तुत कर सकते हैं परन्तु उनके पारित होने की तब तक सम्भावना नहीं जब तक उन्हें मन्त्रिमण्डल का समर्थन प्राप्त नहीं होता। दूसरे, मन्त्रिमण्डल प्रशासन के क्षेत्र में विधियाँ को लागू करता है, विभागों में समावय उत्पन्न करता है तथा भेदों का दूर करता है। जैसाकि हार्बे और बेदर ने कहा है कि मन्त्रिमण्डल "एक ऐसा यंत्र है जो सारे ब्रिटिश सविधान को सम्बद्धता प्रदान करता है और लोकतांत्रिक सरकार को संगठित करने के आधार के रूप में शक्तियों के पृथक्करण के विकल्प का प्रतिनिधित्व करता है। तीसरे, विधान के क्षेत्र में मन्त्रिमण्डल ससद का नेतृत्व करता है, उसका निर्देशन और मार्गदर्शन करता है। मन्त्रिमण्डल ही ससद के विधायी कार्यक्रम को निश्चित करता है, विधियों के प्रारूपों को तैयार करता है, और मसद में प्रस्तुत कर उन्हें पारित करवाता है। वस्तुतः मन्त्रिमण्डल ही इस बात को निर्धारित करता है कि कौन-कौन-सी विधियाँ पारित की जायेंगी, कौन-कौन-से सशोधन पारित किये जायेंगे, कौन-कौन-से कर लगाये जायेंगे और कौन-कौन-सी विधियाँ और समझौते किये जायेंगे। ससद तो आज मन्त्रिमण्डल की इच्छाओं का पजीवित करने वाली एक निवाय मात्र बन कर रह गयी है। जहा फाट्टर, रने और हज मन्त्रिमण्डल को 'लघु व्यवस्थापिका' कहना पसंद करते हैं वहा बेजहाट उसे 'स्वयं में ससद' कहना पसंद करता है। मन्त्री प्रत्यायोजित विधान के माध्यम से अर्थात् विधियों के अन्तर्गत बनाये गये नियमों, विनियमों, उपनियमों के माध्यम से अर्थ-विधायी और प्रशासनिक विधाय के माध्यम से अर्थ-व्याप्तिक शक्तियों का प्रयोग करते हैं। चौथे, वित्त पर मन्त्रिमण्डल का पूरा नियंत्रण होता है। वजट वित्त मन्त्रालय द्वारा तैयार किया जाता है और उसे कामन सभा में वित्त मन्त्री (चांसलर आफ द एक्सचेजर) द्वारा प्रस्तुत किया जाता है और वह ससद द्वारा वैसे ही पारित हो जाता है जैसे उसे ससद में प्रस्तुत किया जाता है। जैसाकि मुनरो ने कहा है कि "यदि ब्रिटिश वजट को केबिनेट की स्वीकृति मिलने के बाद ससद में प्रस्तुत किये बिना भी लागू कर दिया जाय तो उसके प्रतिम आकडा में कोई उदा अन्तर नहीं आया।"

निस्सन्देह मन्त्रिमण्डल ससद के प्रति सामूहिक रूप से उत्तरदायी होना है और ससद उसे प्रश्नों, पूरक प्रश्नों, स्पष्टन प्रस्तावा और निंदा प्रस्तावा द्वारा आड़े हाथों ले सकती है। यदि आवश्यक हो तो ससद मन्त्रिमण्डल के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पारित करके उसे पद त्यागने के लिए बाध्य कर सकती है। परन्तु

ढग से प्राप्त कर लिया गया है तो उसे रद्द करके ठीक करना संसद् का कार्य है, न्यायालय का नहीं। जब तक वह विधि विद्यमान है न्यायालय उसे लागू करने के लिए बाध्य है।

संसदीय सर्वोच्चता के उदाहरण (Illustrations of Parliamentary Supremacy)—संसदीय सर्वोच्चता के सिद्धान्त को निम्न उदाहरणों द्वारा और अधिब्रह्मी तरह से समझा जा सकता है—

1 संसद् की अधिब्रह्मी को बढ़ाने एवं कम करने की शक्ति—संसद् अधिनियम द्वारा अपनी अधिब्रह्मी को बढ़ा भी सकती है और कम भी कर सकती है। उदाहरणतः संसद् ने 1715 के सप्तवर्षीय अधिनियम द्वारा अपनी अधिब्रह्मी को तीन वर्ष से बढ़ा कर सात वर्ष कर दिया था। सन् 1911 के संसदीय अधिनियम द्वारा अपनी अधिब्रह्मी को कम करके पाँच वर्ष कर दिया था। दो महायुद्धों के समय संसद् की अधिब्रह्मी को बढ़ाया गया था। उदाहरणतः जिस संसद् को 1910 में निर्वाचित किया गया था उसे 1918 में विघटित किया गया। संसद् ने पाँच बार अपनी अधिब्रह्मी को बढ़ाया था। इसी प्रकार जिस संसद् को 1935 में निर्वाचित किया गया था उसकी अधिब्रह्मी को 1945 तक बढ़ाया गया था।

2 उत्तराधिकार सम्बन्धी नियमों के निर्माण की शक्ति—संसद् ने सन् 1700 के उत्तराधिकार सम्बन्धी अधिनियम और 1936 के पद त्याग सम्बन्धी अधिनियम द्वारा सम्प्रभु पद के उत्तराधिकार सम्बन्धी नियमों को निर्मित किया है।

3 संसद् के सदनों की रचना एवं शक्तियों में परिवर्तन करने की शक्ति—संसद् ने अधिनियमों द्वारा सदनों की रचना एवं शक्तियों में अनेक बार परिवर्तन किये हैं। उदाहरणतः संसद् ने 1832, 1867, 1884, 1918, 1928, 1948 और 1969 के अधिनियमों द्वारा कॉमन सभा की रचना में परिवर्तन किये हैं अर्थात् मताधिकार और मतदान की आयु में परिवर्तन किये गये हैं। इसी प्रकार 1958 और 1963 के पीयरज अधिनियमों द्वारा संसद् ने लाइ सभा की रचना में परिवर्तन किये हैं अर्थात् इन अधिनियमों द्वारा संसद् ने जहाँ आजीवन पीयरज की व्यवस्था की है वहाँ आनुवंशिक पीयरज के परित्याग की व्यवस्था भी की है। सन् 1911 और 1949 के संसदीय अधिनियमों ने लाइ सभा की शक्तियों के पर ही फ़तर दिये हैं। वर्तमान समय में, इन अधिनियमों की व्यवस्थाओं के अतगत लाइ सभा की स्वीकृति के बिना भी कॉमन सभा द्वारा स्वीकृत विधेयकों को लागू करना सम्भव है।

4 इन्डेमनिटी एक्ट एवं पूर्वव्यापी विधान (Indemnity Act and Retrospective Legislation)—संसद् अधिनियम द्वारा अवैध कार्यों को वैध बना सकती है तथा विधान को पूर्वव्यापी बना सकती है अर्थात् किसी विधि को भूतकाल से लागू कर सकती है। उदाहरणतः प्रथम महायुद्ध के दौरान सरकार ने

पास सामान्य ज्ञान तो होता ही है। ससद की तम्बे समय तक सदस्यता स्वयं मे एक अनुभव होती है। अतः वह निर्णय लेने, निर्देशन देने और आदेशों को अनुपातना कराने की स्थिति में होता है। मन्त्री का जीवन सांजनिक जीवन होता है। वह निर्वाचन अर्थात् जनमत के बल पर जीत कर आता है। अतः वह इस बात का पता लगा सकता है कि नीति का सर्वसाधारण पर अनुकूल या प्रतिकूल प्रभाव पड़ेगा। मन्त्री इस मानदण्ड के आधार पर स्थायी कर्मचारियों के सुझावों, विकल्पों और परामश के औचित्य-अनौचित्य का परीक्षण कर सकता है। "यदि परामश अनुचित है या तथ्यों द्वारा सिद्ध नहीं होता तो वह उह फटकार दे सकता है। इस बात की उभेगा नहीं की जा सकती कि नीति सम्बन्धी निर्णय मन्त्री के होने हैं और स्थायी कर्मचारियों का काय उन्हें लागू करना होता है। वे नीति-निर्माण में सहायक हैं, उसके निर्धारक या निर्णायक नहीं।

तोसरे, शासन कला कोई चिकित्सा कला नहीं, यह शत्यक्रिया या कला-कार की कृति नहीं। कोई भी साधारण बुद्धि वाला साधारण व्यक्ति थोड़े परिश्रम से इसे समझ सकता है। यदि मन्त्री में थोड़ी भी कुशाग्र बुद्धि है तो वह स्थायी कर्मचारियों को रास्ता दिखा सकता है। प्रशासन में बहुत कुछ सम्बन्धित व्यक्तियों के व्यक्तित्व पर निर्भर करता है। यदि मन्त्री प्रतिभाशाली है, यदि वह कुशाग्र बुद्धि और दूरदर्शी है, यदि उसकी मन स्थिति दृढ़ है, यदि विषयों पर उसके विचार स्पष्ट हैं, यदि वह अनुभवी है और नियम लेन वाला है तो शक्तिशाली से शक्तिशाली, कुशल और विशेषज्ञ कर्मचारी भी मन्त्री पर हावी नहीं हो सकता। इन गुणों से युक्त मन्त्री अपने विभाग पर अपने व्यक्तित्व की छाप छोड़े बिना नहीं रहता। डिजरायनी, लायड जाज, हैल्डेन और चर्चिल जैसे मन्त्रियों के बारे में कहा जाता है कि विभाग में उनकी उपस्थिति मात्र से कर्मचारियों की भावनायें बदल जाती थीं। परन्तु यदि मन्त्री दुबल है और नियम लेन से घबराता है तो कर्मचारी ऐसे मन्त्री पर हावी हो सकते हैं।

चौथे, स्थायी कर्मचारी शक्तिशाली अवश्य होने हैं। उनकी उदासीनता किसी भी नीति का ध्वंस कर सकती है। परन्तु यह कहना मिथ्या है कि "प्रजातन्त्र उनके हाथों विक चुका है" या "य राज्य के अन्दर राज्य है।" जसाकि ऊपर कहा गया है मन्त्री विभाग का अध्यक्ष है और उसी के पास नियम शक्ति है, सिविल सेवक निर्णय लेने में सहायक हो सकते हैं उसके निर्णायक नहीं। वस्तुतः प्रजातांत्रिक प्रशासन में मन्त्री और सिविल सेवक दोनों की आवश्यकता है। दोनों एक दूसरे के पूरक हैं। यदि एक विभाग का लाकप्रिय बनाता है तो दूसरा कुशल।

उपयुक्त वचन से स्पष्ट है कि जहाँ उचित वचन का पहना भाग सत्य के निकट है वहाँ उसका दूसरा भाग अद्वैत-सत्य ही है।

इंग्लैंड से भाग गया तो मगद न 1689 ने अधिकार पत्र द्वारा निश्चित कर दिया कि सम्राट किन शर्तों पर राज्य करेगा अर्थात् संसद ने क्राउन के विशेषाधिकारों को सीमित कर दिया था।

(iii) संसद न्यायालय को न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति प्रदान कर सकती है जैसाकि 1965 ने राष्ट्रीय जीवन बीमा अधिनियम में अधिनियम की कुछ धाराओं को न्यायालय में चुनौती देने का अधिकार दिया गया है।

(iv) संसद ग्रेट ब्रिटेन को किसी अंतर्राष्ट्रीय समुदाय की सदस्यता ग्रहण करने की आज्ञा दे सकती है जैसाकि 1972 के यूरोपीय समुदाय अधिनियम द्वारा ग्रेट ब्रिटेन को यूरोपीय आर्थिक समुदाय का सदस्य बनने की आज्ञा दी गयी है।

(v) संसद सरकार को प्रत्यायोजित शक्तिया प्रदान कर सकती है।

(vi) संसद यूनाइटेड किंगडम की सीमाओं में परिवर्तन कर सकती है।

(vii) संसद लिखित संविधान को अपना सकती है।

उपर्युक्त वर्णन से स्पष्ट है कि ब्रिटिश संसद एक सर्वोच्च नस्वा ही नहीं बल्कि उसकी शक्तिया अत्यधिक व्यापक है। वह, जैसाकि जे थॉमस मेरियट ने कहा है, "विश्व में सबसे अधिक मनोरंजक और महत्वपूर्ण व्यवस्थापिका है। इससे प्राचीन कोई व्यवस्थापिका नहीं। इसका अधिकार क्षेत्र अत्यधिक व्यापक है। इसकी शक्ति असीमित है। यह धार्मिक और लौकिक सभी मामलों में विधि-निर्माण को सर्वोच्च सत्ता है। "सर एडवर्ड कोक के शब्दों में, "संसद की शक्ति और अधिकार इतने श्रेष्ठ और निरपेक्ष है कि उन्हें किसी व्यक्ति या राष्ट्रों द्वारा सीमित या बाधा नहीं जा सकता।" ब्लैकस्टोन, ऑग आदि लेखकों ने भी इसी प्रकार के विचार व्यक्त किये हैं। डी लोमे का कहना है कि "संसद प्रत्येक चीज कर सकती है। वह केवल स्त्री को पुरुष और पुरुष को स्त्री नहीं बना सकती।" कोई ऐसा न्यायिक निष्णय नहीं जिसे संसद रद्द नहीं कर सकती, कोई ऐसी रूढ़ि नहीं जिसे वह समाप्त नहीं कर सकती, सामान्य विधि का कोई ऐसा नियम नहीं जिसे वह उलट (उदल) नहीं सकती। जैसाकि बिक्टिन हॉग ने कहा है "संसद, जो चाहे सो कर सकती है और मनुष्यकृत विधि द्वारा जो परिणाम प्राप्य हैं उन्हें प्राप्त कर सकती है।"

संसदीय सर्वोच्चता पर सीमाएँ (Limitations over Parliamentary Supremacy)—निस्सन्देह संसद की सर्वोच्चता पर कोई वैधानिक सीमाएँ नहीं। उसकी विधियाँ सर्वोच्च और मवव्यापी होती है। परन्तु "कोई भी संसद अनन्यता में या शून्यता में काय नहीं करती। वह सामाजिक और राजनीतिक वातावरण में काय करती है नैतिक और धार्मिक बाधा उसकी क्षमता को सीमित करने हैं। विधियों की पालना तभी होता है यदि वे स्वाभाविक और व्यावहारिक हो। यदि विधियाँ केवल बाध्यकारी है और व समाज की नैतिक भावनाओं और परम्पराओं

- 2 ब्रिटेन में 'लोक सेवा' की भूमिका की विवेचना कीजिए एवं लोक सेवा तथा कॉमन सभा अथवा लोक सेवा तथा मंत्रिमण्डल के सम्बन्ध का परीक्षण कीजिए ।
- 3 "मन्त्रियों के उत्तरदायित्व के आवरण में नौकरशाही का बोलबाला है ।" इस कथन को समझाइये ।
- 4 'ब्रिटिश ससद मंत्रियों के हाथ में शीर में ही स्थायी कर्मचारी वर्ग के हाथ में खिलौने के समान है ।" इस कथन की समीक्षा कीजिए ।
- 5 ब्रिटिश मंत्रिमण्डल के नौकरशाही के साथ सिद्धान्त तथा व्यवहार में सम्बन्धों की व्याख्या कीजिए ।

उदाहरणतः, ई ई सी की ब्रिटिश सदस्यता के प्रश्न पर 1975 में जनमत संग्रह कराया गया। इसी प्रकार लाड सभा की शक्तियों के पर कतरने वाले 1911 के संसदीय अधिनियम को पारित करने से पूर्व 1910 में दो बार सामान्य चुनाव करा कर इसके लिए राजनीतिक मत्ता प्राप्त की गयी थी।

4 प्रभावित हितों से परामश (Consultation of Interests affected)—विधि निर्माण से पूर्व हितों से परामश करना कोई वैधानिक आवश्यकता नहीं। फिर भी संसद में विधेयक प्रस्तुत करने से पूर्व सरकार उससे प्रभावित होने वाले औद्योगिक हितों से, विशेषकर मालिकों एवं कर्मचारियों के संगठनों, स जैसा कि क-फेडरेशन ऑफ ब्रिटिश इंडस्ट्रीज, ट्रेड यूनियन कांग्रेस, ब्रिटिश मेडिकल एसोसिएशन, आदि से परामश कर लेना लाभकारी सम्भव है। परामश औद्योगिक वीटो नहीं, यह आदेश (dictation) नहीं, यह संसदीय सर्वोच्चता का ह्रास नहीं क्योंकि उद्योग के विचारों पर मनन करके सरकार अपनी नीति के अंग के रूप में विधेयक को संसद में प्रस्तुत करती है जिसे वह स्वीकृत करती है। इस पर भी परामश विधि को प्रभावकारी बनाने में सहायक है। हितों के विचारों का पता लग जाने से सरकार के लिए विधि को युक्तियुक्त और व्यावहारिक बनाना सरल होता है। इसे उद्योग सरलता से स्वीकार कर लेता है। इस प्रकार की विधि को संसद द्वारा पारित कराने और उसे लागू करने में सरकार को किसी विरोध का सामना नहीं करना पड़ता। प्रवक्त विधानों में इस प्रकार के परामश की व्यवस्था प्रायः अनिवार्य होती है।

5 रूढ़िया (Customs)—सिद्धांततः ब्रिटिश संसद किसी भी रूढ़ि या परम्परा को बदल सकती है या उसे पूर्णतः समाप्त कर सकती है परंतु व्यवहार में संसद ऐसा नहीं कर सकती। यदि रूढ़ि सुस्थापित है और ब्रिटिश संवैधानिक व्यवस्था की आधारशिला है और संसद उसे राजनीतिक मत्ता के बिना समाप्त करती है तो सारा ब्रिटिश संवैधानिक ढांचा ही चरमरा जायेगा। इस प्रकार की विधि को ब्रिटिश जनसमूह कभी स्वीकार नहीं करेगा।

6 विधि का शासन (Rule of Law)—ब्रिटेन में संसदीय सर्वोच्चता और विधि का शासन एक दूसरे पर आश्रित एवं सम्बन्धित है। इस पर भी विधि उसी संसद को भीमित करती है जिसके द्वारा उसे निमित्त किया जाता है। जब तक विधि विद्यमान है और उस किसी अन्य विधि द्वारा समाप्त नहीं किया जाता तब तक संसद स्वयं उस मानने के लिए बाध्य है। विधि की उत्पत्ति उसी जन आश्रय को जन्म दे सकती है जो स्थापित रूढ़ि की समाप्ति जन आश्रय को जन्म दे सकती है।

7 वेस्टमिंस्टर संविधि (Statute of Westminster 1931)—1931 की वेस्टमिंस्टर संविधि भी संसद की सर्वोच्चता को भीमित करती है।

निर्माण कर सकती है, उसमें संशोधन कर सकती है तथा उसे समाप्त कर सकती है। जैसा कि आंग ने कहा है कि संसद् "किसी भी चार्टर, समझौते या संविधि को बदल या समाप्त कर सकती है, वह किसी भी पदाधिकारी को पदच्युत कर सकती है और न्यायिक नियम को रद्द कर सकती है। वह किसी भी आचार को समाप्त कर सकती है और सामान्य या प्रचलित विधि के किसी भी नियम का उल्लंघन कर सकती है।"

2 विधि-निर्माण के क्षेत्र में संसद् का कोई प्रतिद्वंद्वी नहीं अर्थात् इंग्लैंड में संसद् विधि निर्माण की एकमात्र संस्था है। ब्रिटिश संविधान किसी अथवा व्यक्ति या निकाय को मान्यता नहीं देता जो विधि का निर्माण कर सकती है। अधीनस्थ निकाय या स्थानीय सत्ता या सावजनिक निगम संसदीय विधि के अधीन ही नियमों या उपनियमों का निर्माण कर सकते हैं।

3 संवैधानिक विधि और साधारण विधि में कोई अन्तर नहीं अर्थात् ब्रिटिश संसद् साधारण विधि को जिस प्रक्रिया द्वारा निर्मित, संशोधित या रद्द कर सकती है वह उसी प्रक्रिया द्वारा संवैधानिक विधि को निर्मित, संशोधित या रद्द कर सकती है अर्थात् संसद् पूर्ण वे अधिनियम को, जो देश की संवैधानिक विधि है, नये अधिनियम द्वारा संशोधित या रद्द कर सकती है। उदाहरणतः संसद् अधिकार पत्र (Bill of Rights) को, जो देश की संवैधानिक विधि है, नये अधिनियम द्वारा उसी प्रकार संशोधित या रद्द कर सकती है जिस प्रकार वह नाशी जीवों सम्बन्धी अधिनियम (Pests Act) को जो साधारण विधि है, संशोधित या रद्द कर सकती है। यह तत्त्व ही ब्रिटिश संविधान को लिखित संविधान वाले देशों से पृथक् करता है। लिखित संविधानों में संवैधानिक विधि और साधारण विधि में भिन्नता की जाती है और उनके निर्माण एवं संशोधन करने की प्रक्रिया साधारण विधि से भिन्न होती है।

4 विधि सर्वोच्च एवं सर्वव्यापी है—अर्थात् ब्रिटिश संविधान किसी ऐसे व्यक्ति या निकाय को मान्यता नहीं देता जो संसदीय विधि को प्रतिर्बाधित कर सकता है या उसे अस्वीकार कर सकता है या उसे असंवैधानिक कर सकता है। जैसाकि सर एडवर्ड कोक ने कहा है, "जो कुछ संसद् करती है उसे पृथ्वी की कोई शक्ति नष्ट (रद्द) नहीं कर सकती।" संसदीय विधि पर न क्रायपालिका वोटो लागू होता है और न ग्रायपालिका वोटो। ग्रेट ब्रिटेन में न्यायपालिका का एक ही काय है "संसदीय विधि को लागू करना।" यूनाइटेड किंगडम में कोई व्यवस्था नैतिक, राजनीतिक, सामाजिक या व्यावहारिक दृष्टि से कितनी ही अनैतिक या अव्यावहारिक क्यों न हो यदि उसे संसदीय विधि द्वारा स्थापित किया गया है तो न्यायालय उस असंवैधानिक घोषित कर रद्द नहीं कर सकती। न्यायालय संसद् की सभी विधियों को वैध मानने के लिए बाध्य है। यदि संसद् की किसी विधि को अनुचित

इसके सदस्यों की कुल संख्या 635 है। इसका निर्माण लाइ सभा के निर्माण में वित्तीय बिल तरीके से होता है। जहाँ लाइ सभा एक आनुवंशिक सदन है वहाँ कॉमन सभा जन सभा है। इसका निर्माण प्रत्यक्ष निर्वाचन, सावधानी वयस्क मतदाताओं और गुप्त मतदान प्रणाली के आधार पर होता है। प्रत्येक ब्रिटिश नागरिक और प्रजा जा मतदान के दिन 18 वर्ष की आयु ग्रहण कर लेता है इसी निर्वाचन में अपने मत का प्रयोग कर सकता है। इसके लिये शर्त यह है कि वह उस निर्वाचन क्षेत्र का निवासी हो जिसमें वह अपने मत का प्रयोग करना चाहता है, उसका नाम मतदाताओं के रजिस्टर में दर्ज हो तथा उसे कानून द्वारा अयोग्य करार न दिया गया हो।

ब्रिटेन में वयस्क मतदाधिकार का विकास सहसा नहीं हुआ बल्कि क्रमिक रूप से हुआ है। सन 1832, 1867, 1884 और 1918 के सुधार अधिनियमों ने ही मतदाधिकार का विकास किया है। सन् 1918 से पूर्व मतदाधिकार सम्पत्ति पर आधारित था परन्तु 1918 में इसे निवास स्थान पर आधारित कर दिया गया। सन् 1918 में 30 वर्ष की आयु प्राप्त महिलाओं को ही मतदाधिकार दिया गया था परन्तु 1928 में प्रत्येक वयस्क अर्थात् 21 वर्ष की आयु प्राप्त स्त्री पुरुष को मतदाधिकार प्रदान दिया गया। सन् 1969 में मतदाधिकार की आयु को 21 वर्ष से घटाकर 18 वर्ष कर दिया गया है। ब्रिटेन में गुप्त मतदान प्रणाली को 1872 में शुरू किया गया था। बहुत मतदान प्रणाली को 1948 में समाप्त कर दिया गया था।

कॉमन सभा के निर्वाचन क्षेत्रों की सीमा आयोगों द्वारा निर्धारित किया जाता है। वर्तमान समय में इगनेण्ड, स्कॉटलैण्ड, वेल्स और उत्तरी आयरलैंड के लिए पृथक-पृथक सीमा आयोग है। प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्र एक बराबर जनसंख्या के आधार पर निर्मित किया जाता है। सभी निर्वाचन क्षेत्र एक सदस्यीय निर्वाचन क्षेत्र हैं। एक निर्वाचन क्षेत्र से एक ही प्रतिनिधि निर्वाचित किया जाता है, एक मतदाता एक ही उम्मीदवार का अपना मत दे सकता है। जिस उम्मीदवार को कुल वैध मतों में सबसे अधिक मत मिलते हैं उसे निर्वाचित घोषित कर लिया जाता है। इसे बहुमत प्रणाली अथवा 'first past the post' व्यवस्था कहते हैं।

अयोग्यताएँ (Disqualifications)—कॉमन सभा के निर्वाचन में निम्न प्रकार के व्यक्ति या मतदान का अधिकार नहीं है—

- 1 विदेशी।
- 2 18 वर्ष से कम आयु वाले व्यक्ति।
- 3 मानसिक रोगी।
- 4 लाइ सभा के सदस्य।

युद्ध के संचालन हेतु जो अवैध काय किए थे उन्हें वैध बनाने के लिए युद्ध के बाद दो इन्हमनिटि एक्ट्स पारित किये थे। द्वितीय महायुद्ध के बाद संसद ने एक पूर्व-व्यापी विधान पारित किया था। डायरी ने संसद की इस शक्ति को इन शब्दों में व्यक्त किया है "ब्रिटिश संसद संवैधानिक दृष्टि से इतनी शक्तिशाली है कि वह एक शिष्टु को प्रौढ करार दे सकती है। वह मृत्यु के बाद किसी भी व्यक्ति को राजद्रोही सिद्ध कर सकती है। वह गैर-कानूनी सत्तान को कानूनी करार दे सकती है और यदि वह उचित समझे तो किसी व्यक्ति को अपने ही मामले में न्यायाधीश बना सकती है।"

5 प्रत्येक संसद की सर्वोच्चता (Supremacy of every Parliament)—कोई भी संसद अपनी उत्तराधिकारी संसद को बाध्य नहीं कर सकती, किसी भी संसद ने किसी ऐसे अधिनियम को पारित नहीं किया जो अपरिबतनीय या असंशोधनीय हो। प्रत्येक भावी संसद उसी रूप में सम्प्रभु या सर्वोच्च है जिन रूप में भूतकाल की प्रत्येक संसद या वर्तमान संसद सम्प्रभु या सर्वोच्च है। सामान्य विधि का मही नियम है कि न्यायालय बिना किसी प्रश्न के संसदीय अधिनियम को लागू करती है।

6 अंतर्राष्ट्रीय विधि की बाध्यता का अभाव—संसदीय सर्वोच्चता पर अंतर्राष्ट्रीय विधि किसी प्रकार का प्रतिबंध नहीं लगाती। ब्रिटिश न्यायालय संसदीय विधि को लागू करती है। ब्रिटिश न्यायालय संसदीय विधि को इसलिए अवैध घोषित नहीं कर सकती कि वह अंतर्राष्ट्रीय विधि के सामान्य नियमों की उल्लंघना करती है। ब्रिटिश न्यायालय के लिए संसद का अधिनियम सर्वोच्च है। "संविधि जिसे निर्मित करती है वह अवैध नहीं हो सकती क्योंकि संविधि जो कहती है या जिसकी व्यवस्था करती है वह स्वयं में विधि है और देश में सर्वोच्च विधि है।" संसद की सत्ता से ही कोई विदेशी सरकार ब्रिटेन में किसी अधिकार का प्रयोग कर सकती है। द्वितीय महायुद्ध में संसद ने जर्मन में स्थित मित्र राष्ट्रों की सरकारों को सशस्त्र सेनाओं पर नियंत्रण रखने और अपनी प्रजा के लिए विधि का निर्माण करने की सत्ता प्रदान की थी।

7 विधि उदाहरण—निम्न उदाहरण भी संसदीय सर्वोच्चता को अभिव्यक्त करते हैं—

(1) संसद अभियोग लगाकर किसी को मृत्युदण्ड दे सकती है जबकि सन् 1535 में सर थॉमस मोर को और 1649 में मर्राट चाल्स प्रथम को फासी दे दी गयी थी।

(ii) संसद ने अधिनियम द्वारा राजतंत्र को समाप्त करके ब्रिटेन का गणतंत्र घोषित कर दिया था और पुनः उसी संसद ने 1660 में चार्ल्स II को सिंहासन पर बिठाकर राजतंत्र की स्थापना कर दी थी। जब 1688 में जेम्स II

को चोट पहुँचती है तो उनकी अनुपालना उल्लंघना में होती है।" यही कारण है कि संसद सामाजिक, राजनीतिक और नैतिक सीमाओं से आच्छादित रहती है और विधियाँ राजनीतिक काय सिद्धि (Political expediency) और नैतिकता के मानदण्डों से नियन्त्रित होती हैं। संक्षेप में, संसद की सर्वोच्चता व्यवहार में जनमत, कायक्षमता, समुदाय की नैतिकता, अंतर्राष्ट्रीय विधि, अंतर्राष्ट्रीय समझौतों की सीमाओं के अंतर्गत काय करती है। जैसा कि जी एम फाट्टर ने कहा है कि "जब संविधान में महत्त्वपूर्ण परिवर्तनों पर विचार किया जाता है तो उस पर अनेक गम्भीर मनोवैज्ञानिक नियंत्रण और ऐच्छिक आत्मसंयम लागू होने हैं।"

संसद की सर्वोच्चता पर व्यवहार में जो सीमाएँ लागू होती हैं उन्हें निम्न शीपको के अंतर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

1 राजनीतिक सीमाएँ (Political Limitations)—संसदीय प्रभुता राजनीतिक प्रभुता की सीमाओं में काय करती है और राजनीतिक प्रभुता निर्वाचक समूह (electorate-मतदाताओं) में निवास करती है संसद में नहीं। अतः निर्वाचक समूह अर्थात् जन इच्छाएँ संसदीय सर्वोच्चता पर सीमा का काय करती हैं। जन इच्छाएँ (जनमत) जिन साधनों द्वारा प्रभावित, निर्मित एवं अभिव्यक्त होती हैं वे भी संसदीय सर्वोच्चता पर नियंत्रण रखते हैं। उदाहरणतः, राजनीतिक दल (विशेषकर विपक्ष), प्रेस, दूरदर्शन, प्रसारण, आर्थिक और सामाजिक हित संसदीय सर्वोच्चता पर निगरानी रखते हैं। यह सत्य है कि निर्वाचन व्यवस्था द्वारा स्थापित नियंत्रण सामान्य और यदा-कदा होता है परंतु कोई भी सरकार उसकी उपेक्षा या उल्लंघना का साहस नहीं कर सकती। उसकी उल्लंघना आत्मघाती होती है। यही कारण है कि सरकार के निष्णय एवं नीति और संसदीय विधियाँ जन-इच्छा के अनुरूप होती हैं उसके विपरीत नहीं होती।

2 नैतिक सीमाएँ (Moral Limitations)—ब्रिटिश संसद वैधानिक दृष्टि से किसी प्रकार की विधि का निर्माण कर सकती है परन्तु व्यवहार में वह किसी ऐसी विधि का निर्माण नहीं कर सकती जो समाज की नैतिक या धार्मिक भावनाओं को चोट पहुँचाती हो। जैसा कि जे. एन. जे. ने कहा है कि "यदि कोई व्यवस्थापिका यह निष्णय करे कि नीली आँखों वाले बच्चों की हत्या कर दी जाय तो ऐसे बच्चों को बचा कर रखना अवैध होगा परंतु कोई पागल व्यवस्थापिका ही ऐसा करेगी और पागल जनता ही उसका अनुपालन करेगी।"

3 प्रत्यक्ष प्रज्ञान के साधनों (जनमत संधि) का प्रयोग— ब्रिटेन में जनमत संधि जैसे प्रत्यक्ष प्रज्ञान के साधनों की कोई वैधानिक व्यवस्था नहीं। इस प्रकार स्विट्जरलैण्ड या आयरिश गणराज्य के गणिमानों में पाई जाती है। इस पर भी जब कभी संसद में महत्त्वपूर्ण वैधानिक प्रश्नों पर विधियों का निर्माण किया है तो उसने निर्वाचक समूह से राजनीतिक मता प्राप्त करके ही ऐसा किया है।

कॉमन सभा के कार्य एवं शक्तियाँ

(Functions and Powers of the House of Commons)

ब्रिटिश मसद एक सर्वोच्च सस्था है। इसके द्वारा पारित विधियों पर न कायपालिका वीटो और न न्यायिक वीटो लागू होना है। मसद के अंदर कामन सभा की स्थिति सर्वोच्च है। वस्तुतः ब्रिटिश मसद की सर्वोच्चता का वास्तविक अर्थ कॉमन सभा की सर्वोच्चता से है। जब मंत्री मसद से परामर्श लेने है तो इसका वास्तविक अर्थ कॉमन सभा से परामर्श लेना है। जब यह कहा जाता है कि मंत्री मण्डल मसद के प्रति उत्तरदायी है तो इसका वास्तविक अर्थ है कि वह कॉमन सभा के प्रति उत्तरदायी है। जब यह कहा जाता है कि मसद का विघटन कर दिया गया है तो इसका वास्तविक अर्थ है कॉमन सभा का विघटन। संक्षेप में, मसद की सर्वोच्चता कॉमन सभा में निवास करती है।

कॉमन सभा के कार्यों एवं शक्तियों को मुख्यतः निम्न शीपको के अन्तर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

1 विधायी शक्तियाँ—कॉमन सभा का प्रमुख कार्य विधियों का निर्माण करना, उन्हें सशोधित करना एवं उन्हें रद्द करना है। इस कार्य में लाड सभा उसकी साझेदार है। परंतु 1911 और 1949 के अधिनियमों ने उसकी शक्तियों के पर कतार दिये हैं और विधि निर्माण में उसकी भूमिका गौण बन गयी है। निस्संदेह साधारण विधेयक दोनों सदनों में से किसी सदन में प्रस्तुत किया जा सकते हैं। परंतु सामान्यतः महत्वपूर्ण एवं सरकार की नीतियों से सर्वाधिक विधेयक कॉमन सभा में ही प्रस्तुत किये जाते हैं। कॉमन सभा द्वारा पारित होने के बाद विधेयक को लाड सभा के विचार हेतु भेज दिया जाता है। लाड सभा किसी विधेयक को मंजूर नहीं कर सकती और न ही उसे अत्यधिक लम्बे समय तक रोक सकती है। वह उसे अधिक से अधिक एक वर्ष तक रोक सकती है। इस अवधि में यदि लाड सभा किसी विधेयक पर विचार नहीं करती तो उस 1949 के ममदीय अधिनियम की व्यवस्थानुसार साम्राज्यी को स्वीकृति के लिए भेज दिया जाता है और उमकी स्वीकृति मिलने ही विधेयक कानून का रूप धारण कर लेता है। इस तरह लाड सभा की स्वीकृति के बिना भी कॉमन सभा द्वारा पारित विधेयक कानून का रूप धारण कर सकता है। यदि एक वर्ष की अवधि में लाड सभा किसी विधेयक में मंजूर नहीं करती है तो उसे स्वीकार या अस्वीकार करना कॉमन सभा पर निर्भर करता है। यदि कॉमन सभा लाड सभा द्वारा किये गये मंजूर होने से सहमत होनी पर लेता है।

2 वित्तीय शक्तियाँ—राष्ट्रीय वित्त मंत्रालय गावर्जनिव धन पर कॉमन सभा का पूरा नियंत्रण होता है। इस क्षेत्र में उसकी शक्ति प्रतिम और निम्न

इस संविधि का अनुसार स्वतन्त्रता प्राप्त उपनिवेशों में संसद की विधियाँ तब तक लागू नहीं हो सकती जब तक कि उपनिवेश की व्यवस्थापिका ही इसके लिए प्रार्थना न करे। सन् 1960 के बाद प्रत्येक स्वतन्त्रता अधिनियम में इस शब्दावली का प्रयोग किया जाता है कि "यूनाइटेड किंगडम के भावी अधिनियम किसी भी स्वतन्त्र देश में कानून के रूप में लागू नहीं होंगे और सर्वोच्चतम देश की सरकार को चलाने की जिम्मेदारी यूनाइटेड किंगडम की सरकार की नहीं होगी।" उदाहरणतः, ब्रिटिश संसद आज क्वीनिया या भारत के लिए, जो कभी ब्रिटिश उपनिवेश थे परन्तु आज स्वतन्त्र देश हैं विधि का निर्माण नहीं कर सकती।

8 प्रत्यायोजित विधान (Delegated Legislation)—प्रत्यायोजित विधान ने संसदीय सर्वोच्चता के सिद्धान्त का उस मात्रा तक ह्रास किया है जिस मात्रा तक संसद ने कार्यपालिका की विधायी शक्ति का प्रत्यायोजन किया है। संसद के पास समय और तकनीकी ज्ञान का अभाव होता है, अतः वह विधियों को मोटी रूपरेखा में पारित करती है और उसके विवरण को पूरा करने के लिये विभागों (मन्त्रियों) को प्राधिकृत कर देती है। प्रत्यायोजित विधान का कार्यपालिका शक्ति का अत्यधिक विस्तार कर दिया है। आज कार्यपालिका अर्द्ध-विधायी और अर्द्ध-न्यायिक शक्तियों का उपयोग करती है।

9 अन्तर्राष्ट्रीय विधि (International Law)—सिद्धांततः ब्रिटिश न्यायालय राष्ट्रीय विधि को ही मान्यता देती है और उसे लागू करती है और अन्तर्राष्ट्रीय विधि के आधार पर वह किसी राष्ट्रीय विधि को रद्द नहीं कर सकती। इस पर भी वेस्ट रैण्ड गोल्ड माइनिंग कम्पनी बनाम सैम्राट के विवाद में अवलोकित किया गया था कि 'अन्तर्राष्ट्रीय विधि राष्ट्रीय विधि का ही एक भाग है। जिस विधि ने सभ्य राष्ट्रों की सहमति प्राप्त कर ली है उसमें हमारे देश की स्वीकृति प्राप्त कर ली है।' संक्षेप में, ब्रिटिश संसद सामान्यतः अन्तर्राष्ट्रीय विधि के विरुद्ध राष्ट्रीय विधियों का निर्माण नहीं करेगी।

10 आन्तरिक और बाह्य सीमाएँ (Limited from both within & without)—लसली स्टेफन का मत है, कि संसद आन्तरिक और बाह्य दोनों रूपों से सीमित है। आन्तरिक रूप से यह इसलिये सीमित है कि व्यवस्थापिका वृद्ध निश्चित सामाजिक परिस्थितियों की उपज होती है और वह उनी के द्वारा निर्धारित होती है जिससे मनाज निर्धारित होता है। यह बाह्य रूप से सीमित है कि विधि को लागू करने की शक्ति अर्धीन होकर रहने की नैतिक दृष्टि (Instruct) पर निर्भर करती है जो स्वयं में सीमित है।"

कॉमन सभा

(The House of Commons)

रचना (Composition)—संसद का निर्माण संसद का निर्माण

की बुद्धियो एवं नुस्खिया की आलोचना करता भी है। इस क्षेत्र में कॉमन सभा के अस्त्रागार में प्रमुख अस्त्र है विपक्ष एवं सरकार की पिछली पक्तियों के सदस्य, प्रश्न एवं बहस।

(a) विपक्ष—कॉमन सभा में सुदृढ़, संगठित एवं जागरूक विपक्ष का अस्तित्व प्रजातांत्रिक सरकार पर नियंत्रण रखने का सबसे अच्छा तरीका है। वर्तमान समय में दलीय अनुशासन के कारण विपक्ष किसी सरकार को अविश्रान्त के प्रस्ताव द्वारा पदच्युत तो नहीं कर सकता और जो दल सामान्य निर्वाचनों के फलस्वरूप सरकार का निर्माण करता है वह सामान्य निर्वाचनों के परिणामस्वरूप ही सत्ता में पदच्युत होता है फिर भी विपक्ष सरकार की नीतियों की रचनात्मक आलोचना कर सकता है, उसकी नीतियों की बुद्धियों और नुस्खियों को प्रकाशित कर सकता है, प्रशासन की निष्क्रियता, उदासीनता और भ्रष्टाचार का पर्दाफाश कर सकता है।

(b) पिछली पक्तियों के सदस्य—सरकार की पिछली पक्तियों के सदस्य, जो मंत्री नहीं होते, सरकार की हर नीति का आभाषण या निर्विवाद समर्थन नहीं करते। वे भी नीतियों की आलोचना करते हैं और उसकी नुस्खियों का सन्त में, समदीय दल की बैठकों एवं समितियों में प्रकट करते हैं। योडे से सदस्य इकट्ठे होकर जनमन में प्राण फूंक सकते हैं और सरकार की नीति में परिवर्तन करने के लिए वाय कर सकते हैं। उदाहरणतः, 1956 में ईडन ने अपनी स्वयं नीति को इस्तीफा उलट दिया था कि विपक्ष के विरोध के अतिरिक्त उसे अपने समर्थकों के समर्थन पर ही सह हों गया था।

(c) प्रश्न—प्रश्नों के माध्यम से सदस्य सरकार से सूचनाएँ प्राप्त कर सकते हैं, किसी कार्य को कराने के लिए दबाव डाल सकते हैं किसी विशिष्ट विषय पर सरकार या सवसाधारण का ध्यान केन्द्रित करा सकते हैं या शिकायतों को दूर करा सकते हैं। प्रश्नों का प्रयोग सरकार को परेशान करने के लिए, नीतियों की व्याख्या के लिए या प्रचार के लिए किया जा सकता है। प्रश्न नौकरशाही प्रवर्तियों की प्रति तुलित (Counter Balance) करते हैं। जैसा कि लॉविल ने कहा है कि 'प्रश्न सत्यनिश्चय सेवा के प्रत्येक भाग पर सचलाइट डालते हैं।' कॉमन सभा के इस कार्य के कारण ही उस "स्वतंत्रता की रक्षा 'का दुर्ग' और आलोचना का मंत्र एवं लोकमत का क्षेत्र' कहा जाता है।

(d) बहस—विशिष्ट विषयों पर बहस भी प्रशासन पर नियंत्रण रखने का एक तरीका है। बहसों में जहाँ सरकार की नीतियों की आलोचना की जाती है वहाँ उन्हें उन्हे भ्रष्टाचार के लिए दायी भी ठहराया जा सकता है।

5 राजनीतिक शिक्षा का क्षेत्र—संसद राजनीतिक शिक्षा का प्रमुख केंद्र है। यह अपनी बहसों के माध्यम से सवसाधारण का राजनीतिक शिक्षा प्रदान

5 निर्वाचनों में भ्रष्टाचार या अवैध कार्यों के लिये दण्डित किये गये तथा दण्ड भोग रहे व्यक्ति ।

6 इंग्लैंड स्कॉटलैंड, उत्तरी आयरलैंड चर्च के पादरी, रोमन कैथोलिक चर्च के पादरी ।

7 दिवालिये एव देशद्रोही ।

8 सन 1957 के कॉमन सभा अयोग्यता अधिनियम के अंतर्गत अयोग्य घोषित किये गये नागरिक एव प्रजा । इस अधिनियम के अंतर्गत जिन्हें अयोग्य घोषित किया गया है उनमें प्रमुख निम्न हैं—

(a) नाउन की निवृत्त सेवा में नियुक्त पदाधिकारी ।

(b) उच्च न्यायिक पदाधिकारी ।

(c) सशस्त्र सेनाओं के सदस्य ।

(d) राष्ट्रमण्डल के देशों को छोड़कर किसी अन्य देश या क्षेत्र की व्यवस्थापिका के सदस्य ।

(e) आयोगों बोर्डों, प्रशासनिक न्यायालयों, लोक-प्राधिकारी एव उपक्रमों के चैयरमैन एव सदस्य आदि ।

विदेशियों को मत देने का अधिकार नहीं । फिर भी राष्ट्रमण्डल के देशों के वे नागरिक जिन्हें 1948 के ब्रिटिश राष्ट्रीयता अधिनियम के अंतर्गत ब्रिटिश प्रजा स्वीकार किया गया है तथा आयरलैंड गणराज्य के वे नागरिक जो न विदेशी हैं और न ब्रिटिश प्रजा, परंतु जिन्हें 1949 के अधिनियम के अंतर्गत मत देने का अधिकार दिया गया है, वे मतदान में भाग ले सकते हैं । इस प्रकार के व्यक्ति मतदान में भी भाग ले सकते हैं जब वे किसी निर्वाचन क्षेत्र में निवास कर रहे होते हैं ।

कार्यकाल (Term)—कॉमन सभा का कार्यकाल 5 वर्ष है । साम्राज्ञी इसे प्रधान मंत्री के परामर्श पर, समय से पूर्व भंग कर सकती है । आपात काल में, जैसा कि प्रथम और द्वितीय महायुद्ध के काल में, इसके कार्यकाल को बढ़ाया जा सकता है । वर्तमान समय में कॉमन सभा विरले ही अपनी पूरी अवधि तक जीवित रहती है । प्रायः उसे अवधि से पूर्व ही विघटित कर दिया जाता है । उदाहरणतः अक्टूबर 1959 में निर्वाचित कॉमन सभा ने ही अपनी पूरी अवधि (5 वर्ष) तक कार्य किया था जबकि फरवरी 1974 में निर्वाचित कॉमन सभा को अक्टूबर 1974 में ही विघटित कर दिया गया था ।

अधिवेशन एव गणपूर्ति (Sessions and Quorum)—साम्राज्ञी सदन के अधिवेशनों को बुलाती है, उसके अधिवेशनों का सत्रावसान करती है तथा विघटित करती है । परम्परागत रूप से सदन का अधिवेशन वर्ष में एक बार बुलाया जाना चाहिए । सदन के अधिवेशन अधिसूचना के तहत अंतराल में

पृथक् रूप से आयोजित करने शुरू किये हैं तब से उनकी अध्यक्षता करने, सदन में विवादों को नियंत्रित करने तथा सदन के निर्णयों को सम्प्रभु के सम्मुख प्रस्तुत करने के लिए किसी न किसी पदाधिकारी की आवश्यकता रही है क्योंकि यह पदाधिकारी सदन के निर्णयों को सम्प्रभु के सम्मुख प्रस्तुत करता था तथा सदन की ओर से मोलता था अतः उसे स्पीकर कहा जाने लगा। उपलब्ध दस्तावेजों के अनुसार 1377 में सर थॉमस हंगरफोर्ड (Sir Thomas Hungerford) कॉमन सभा के पहले स्पीकर थे।

आरम्भ में स्पीकर की नियुक्ति सम्राट् द्वारा होती थी। उसका विश्वासपात्र व्यक्ति ही स्पीकर नियुक्त किया जाता था। जैसे-जैसे कॉमन सभा ने अपने अधिकारों पर जोर देना शुरू किया उसके निर्वाचन की शक्ति कॉमन सभा के हाथों में केन्द्रित होती गयी। आज स्पीकर का निर्वाचन कॉमन सभा द्वारा होता है। इस वर भी सम्प्रभु की स्वीकृति ली जाती है यद्यपि यह स्वीकृति मान औपचारिक हाती है।

कामकाल, निर्वाचन एवं परम्पराएँ (Term, election and conventions)—स्पीकर सर्वदा कॉमन सभा का सदस्य होता है। उसका निर्वाचन कॉमन सभा द्वारा पाँच वर्ष के लिए किया जाता है। परन्तु परम्पराओं के विकास में उसके कामकाल को व्यवहार में अत्यधिक बढ़ा दिया है और वह उस समय तक अपने पद पर बना रह सकता है जब तक वह स्वयं ही उससे सेवानिवृत्त न होना चाहे। स्पीकर के निर्वाचन के सम्बन्ध में मुख्यतः निम्न परम्पराओं का विकास किया गया है—

(i) नयी सदन के आरम्भ में अथवा स्पीकर की मृत्यु या सेवानिवृत्ति में जब कभी स्पीकर का पद रिक्त होता है और कॉमन सभा को स्पीकर का निर्वाचन करना होता है तो वह अपने सदस्यों में से किसी एक कुशल, समझदार, दृढ़निश्चयी और अनुभवी सदस्य को स्पीकर के लिए चुन लेती है। व्यवहार में सदन द्वारा स्पीकर का निर्वाचन मात्र एक औपचारिकता है। प्रथम, परम्परानुसार पूर्ववर्ती स्पीकर को ही पुनः निर्वाचित कर लिया जाता है। दूसरे, बहुमत दल अपने सदस्यों में से किसी एक सदस्य का चयन कर लेता है परन्तु चयन करने से पूर्व वह विपक्ष के नेता से विचार विमर्श कर लेता है ताकि चयन किया गया सदस्य सभी को स्वीकार हो और उसका निर्वाचन सर्वसम्मति में हो जाय। प्रायः बहुमत दल की पिछली पक्षियों का कोई सदस्य उसके नाम को प्रस्तावित कर देता है और विपक्ष की पक्षियों का कोई सदस्य उनका समर्थन कर देता है। इस तरह स्पीकर का निर्वाचन सर्वसम्मति में हो जाता है।

(ii) निष्पक्षता एवं निदलीयता—स्पीकर पद ग्रहण करने के साथ ही राजनीति से मर्यादा ले लेता है। वह दल का सदस्य नहीं रहता। वह अपने पूर्ववर्ती दल की सदस्यता से त्यागपत्र दे देता है। वह किसी दल का बँटवो में हिस्सा नहीं लेता और न ही दलीय समाचार-पत्रों को पढ़ता है। जोसाकि मुनरो ने कहा है कि

5 आन्तरिक मामलों को नियमित करने सम्बन्धी अधिकार—संसद अपने संविधान का निर्माण स्वयं कर सकती है। इस विशेषाधिकार के अंतर्गत संसद मुख्यतः निम्न विशेषाधिकारों का उपयोग करती है—

(a) रिक्त स्थानों की पूर्ति के लिए रिट जारी करना।

(b) अपने सदस्यों की योग्यता निर्धारित करना अर्थात् यह निश्चित करना कि क्या कोई सदस्य सदन में बैठने योग्य है या नहीं। यदि कोई सदस्य सदन में बैठने योग्य नहीं तो वह स्वयं उसे बाहर निकाल सकती है या उसे निलम्बित कर सकती है। संसद के इस प्रकार के निर्णयों पर न्यायालय पुनर्विचार नहीं कर सकती।

(c) विशेषाधिकार की उल्लंघना या मानहानि के लिए दण्डित करने की शक्ति। सदस्यों को डराना या धमकी देना सदन के आदेशों की पालना न करना या सदन के आदेशों को लागू करने में हस्तक्षेप करना आदि कार्य सदन की मानहानि में आते हैं।

(d) सदस्यों की उपस्थिति को आवश्यक बनाना। इस विशेषाधिकार का प्रयोग कभी नहीं किया गया।

कॉमन सभा के पदाधिकारी (Officers of the House of Commons)—कॉमन सभा के पदाधिकारियों में प्रमुख पदाधिकारी है स्पीकर, जो सदन की बैठकों की अध्यक्षता करता है तथा उनका संचालन करना है (स्पीकर की नियुक्ति और शक्तियों का विस्तृत वर्णन इस अध्याय में पृथक् रूप से अग्रिम किया गया है। अतः इसका विस्तृत वर्णन इसी स्थान पर देखिए)।

कॉमन सभा के अन्य पदाधिकारी निम्न हैं—

1 डिप्टी स्पीकर—माधनोपाय समिति का चेयरमैन कॉमन सभा का उपाध्यक्ष होता है। स्पीकर की अनुपस्थिति में डिप्टी स्पीकर सदन की बैठकों की अध्यक्षता करता है। डिप्टी स्पीकर की अनुपस्थिति में साधनोपाय समिति का उपचेयरमैन सदन की बैठकों की अध्यक्षता करता है। इनका निर्वाचन सदन द्वारा किया जाता है।

2 क्लर्क—इसकी नियुक्ति प्राउन द्वारा होती है। स्पीकर द्वारा नामजद किये गये दो अन्य महायुक्त क्लर्कों की नियुक्ति भी प्राउन द्वारा की जाती है। इनका मुख्य कार्य सदन की कार्यवाही एवं निर्णयों का रिकार्ड रखना है।

3 परामर्शदाता (Counsel)—यह कानूनी मामलों पर स्पीकर तथा सदन के अन्य पदाधिकारियों का परामर्शदाता है। यह निजी विधान और सांविधिक कानूनों की भी देखरेख करता है।

4 सारजेंट एट आर्म्स—इसकी नियुक्ति प्राउन द्वारा की जाती है। इसका मुख्य कार्य सदन के आदेशों को लागू करना तथा स्पीकर की सेवा में उपस्थित रहना है।

वक्तव्य स्पीकर को सम्मोचन करके दिये जाने हैं । यदि कोई सदस्य नियमों को भंग करता है तो वह उसे दण्डित कर सकता है । अससदीय व्यवहार के लिए स्पीकर सम्बंधित सदस्य से क्षमा याचना के लिए कह सकता है । यदि वह स्पीकर की सत्ता का अनादर करता है तो वह उसे "नेम" (Name) कर सकता है या गैर अधिवेशन के लिए सदन से बाहर निकाल सकता है । यदि आवश्यक हो तो स्पीकर सार्जेंट-एट-आम्स की सेवाओं का उपयोग कर सकता है । इस पर भी यदि सदस्य अपने उद्घण्ट और उपद्रवी व्यवहार पर डटा रहे और शांति भंग करता रहे तो प्रस्ताव द्वारा उसे नम्र समय के लिए बाहर निकाला जा सकता है । यदि सदन ही अव्यवस्थित हो जाये तो स्पीकर उसे थोड़े समय के लिए स्थगित कर सकता है । ब्रिटिश कॉमन सभा में ऐसे अवसर प्रायः कम ही आने हैं क्योंकि अशान्त सदन को शान्त करने के लिए उसका खड़ा होना ही पर्याप्त होता है । परम्परानुसार स्पीकर के खड़े होने ही मदन शांत हो जाता है और कोई सदस्य खड़ा नहीं रहता, जैसा कि डिजरायली ने कहा है कि "अध्यक्ष की पोशाक की खडखडाहट ही गडबड को शांत करने के लिए पर्याप्त होती है ।"

2 नियमों की व्याख्या—स्पीकर प्रक्रिया सम्बन्धी नियमों को लागू करता है तथा उनकी व्याख्या करता है । उसकी व्याख्याएँ स्थायी आदेशों एवं पूर्व के नियमों पर आधारित होती हैं । उसके नियम अंतिम हात हैं और उन्हें प्रायः चुनौती नहीं दी जाती है । यदि चुनौती भी दी जाती है तो उसे भी नियमानुसार दिया जाता है ।

स्पीकर इस बात का निर्धारण करता है कि कोई प्रस्ताव (Motion) नियमानुसार है या नहीं । वह ऐसे प्रस्तावों को अस्वीकार कर सकता है जिनका उद्देश्य मात्र देरी करना हो वह उन प्रश्नों पर सामान्य नियंत्रण लगा सकता है जिनके उत्तर पहले दिये जा चुके हों, वह सदस्यों के भाषणों के असंगत भागों अथवा पुनरावृत्ति किये गये प्रस्तावों पर नियंत्रण लगा सकता है ।

3 मायता प्रदान करना—स्पीकर सदस्यों को मायता प्रदान कर उन्हें विषयों पर बोलने या विवादों में हिस्सा लेने की आज्ञा देता है । स्पीकर किसी सदस्य को मायता देने से इन्कार कर सकता है । स्पीकर ही वक्ताओं के क्रम को निर्धारित करता है । स्पीकर का यह अधिकार अत्यधिक महत्त्वपूर्ण है क्योंकि इससे सदस्यों की भाषण देने की स्वतंत्रता पर अनुसूल या प्रतिकूल प्रभाव पड़ सकता है । परन्तु स्पीकर इस अधिकार का प्रयोग अत्यधिक निष्पक्षता में करता है । वह हम बान का ध्यान रखता है कि किसी विषय पर विवाद के लिए निर्धारित नियम समय में सभी दलों को बोलने का उपयुक्त अवसर मिल जाय । इस तरह स्पीकर अल्पमत के हितों की रक्षा करता है । वह सरकारी पक्ष के विपक्षी पक्षियों के

होनी है। उसकी अनुमति के बिना एक पेंनी खर्च नहीं की जा सकती और वर के रूप में एक दमड़ी एकत्रित नहीं की जा सकती। यद्यपि इस क्षेत्र में भी लाड सभा कुछ मात्रा में साभेदार है परन्तु उसकी शक्ति अत्यधिक यून और क्षीण है। प्रथम, वित्त विधेयक पहले कॉमन सभा में ही प्रस्तुत किये जा सकते हैं। दूसरे, कॉमन सभा द्वारा पारित किये गये वित्त विधेयक लाड सभा के पास भेजे जाते हैं जो उन्हें केवल एक माह तक अपने पास रख सकती है। यदि इस अवधि के अन्दर लाड सभा उस पर विचार नहीं करती तो सन् 1911 के संसदीय अधिनियम की व्यवस्था के अनुसार उसे साम्राज्य की स्वीकृति के लिए भेज दिया जाता है और उसकी स्वीकृति मिलते ही विधेयक अधिनियम का रूप ग्रहण कर लेता है। यदि एक माह की अवधि में लाड सभा वित्त विधेयक में कोई संशोधन करती है तो उस स्वीकार या अस्वीकार करना कॉमन सभा पर निर्भर करता है। तीसरे, विवाद की स्थिति में कॉमन सभा का स्वीकार ही इस बात को निश्चित करता है कि कोई विधेयक वित्त विधेयक है या नहीं। उसका नियम अंतिम होता है।

3 कायपालिका पर नियंत्रण—संसद का काय प्रशासन करना नहीं होता बल्कि जो प्रशासन का संचालन करते हैं उनसे पूछना है कि वे क्या करते हैं, क्यों करते हैं और कैसे करते हैं। इस दृष्टि से संसद का कायपालिका पर पूरा नियंत्रण होता है। इस क्षेत्र में भी लाड सभा की तुलना में कॉमन सभा की शक्ति अधिक होती है। प्रथम, मंत्रिमण्डल कॉमन सभा के प्रति सामूहिक रूप से उत्तरदायी होता है लाड सभा के प्रति नहीं। कॉमन सभा के विश्वास पर ही वह अपने पद पर बना रह सकता है। ज्योंही मंत्रिमण्डल पर कॉमन सभा का विश्वास समाप्त हो जाता है उसे त्याग पत्र देना पड़ता है या सामान्य चुनाव कराने पड़ते हैं। दूसरे, कॉमन सभा मंत्रिमण्डल से प्रश्न पूछ सकती है, पूरक प्रश्न पूछ सकती है, निंदा या स्यगन प्रस्ताव पारित कर सकती है अथवा सीधे अविश्वास के प्रस्ताव द्वारा मंत्रिमण्डल को पदच्युत कर सकती है। तीसरे, कॉमन सभा बजट में किसी मद को कटौती करके या मंत्रियों के वेतना में कटौती करके या सरकारी विधेयकों को अस्वीकार करके या निजी सदस्यों के विधेयकों को स्वीकार करके मंत्रिमण्डल पर अविश्वास को अभिव्यक्त कर सकती है। इसीलिए यह परम्परा बन गयी है कि जो सरकार अपने वित्त विधेयक का कॉमन सभा द्वारा पारित नहीं करा सकती या जो सरकार पूर्णतः को सुनिश्चित करन में असफल रहती है उस पद त्याग करना पड़ता है अथवा कॉमन सभा को विघटित कर नये चुनाव कराने पड़ते हैं।

4 निगरानी एवं आलोचना—संसद का काय सरकार की नीतियों समर्थन करना ही नहीं बल्कि उसके कार्यों पर निगरानी रखना तथा उसकी न

संदेशों को प्राप्त करता है। संसदीय मस्थाभ्रा या प्रक्रिया सम्बन्धी जितने भी महत्त्वपूर्ण सम्मेलन आयोजित किये जाते हैं उन्हें प्रायः स्पीकर की अध्यक्षता में ही आयोजित किया जाता है।

10 विशेषाधिकारों का संरक्षण—स्पीकर सदन के विशेषाधिकारों का संरक्षक है। जब कभी सदन का कोई सदस्य विशेषाधिकारों के उल्लंघन की शिकायत करता है तो स्पीकर ही इस बात का निर्धारण करता है कि प्रथम दृष्टि में विशेषाधिकार उल्लंघन का मामला बनता है या नहीं। जहाँ विशेषाधिकार का उल्लंघन पाया जाता है, वहाँ वह गण्ड की घोषणा करता है।

11 सम्बोधन—कॉमन सभा में सभी भाषण या वक्तव्य स्पीकर को सम्बोधित करके दिये जाते हैं। यह तथ्य स्पीकर की स्थिति को लार्ड सभा के अध्यक्ष (लार्ड चांसलर) से अधिक महत्त्वपूर्ण बना देता है। लार्ड सभा में भाषण या वक्तव्य सदन को सम्बोधित करके दिये जाते हैं।

12 अधीक्षण की शक्ति—कॉमन सभा का एक सचिवालय होता है जिसका अधीक्षण स्पीकर करता है। इस स्थिति में स्पीकर बलक, लेखागण, पुस्तकालय, अभ्यक्ष आदि के कार्यों का निरीक्षण करता है।

13 सीमा आयोगों का चेयरमन—जनसंख्या की वृद्धि के कारण जब कभी कॉमन सभा के स्थानों के पुनः वितरण की आवश्यकता होती है और इस उद्देश्य से सीमा आयोगों का गठन किया जाता है तो स्पीकर चारों प्रकार के सीमा आयोगों की अध्यक्षता करता है।

14 अधिपत्र जारी करना—मृत्यु या त्यागपत्र के कारण जब कभी कॉमन सभा का कोई स्थान खाली होता है तो स्पीकर उप-चुनाव के लिए अधिपत्र (Warrant) जारी करता है।

15 परीक्षकों की नियुक्ति—स्पीकर निजी विधेयकों की जांच के लिए परीक्षक नियुक्त करता है।

उपरोक्त वर्णन से स्पष्ट है कि स्पीकर सदन के अन्दर व बाहर अत्यधिक शक्तियों का प्रयोग करता है। वह एक ऐसा रेफरी है जो इस बात का ध्यान रखता है कि राजनीति के खेल को नियमों के अनुसार खेला जा रहा है या नहीं, क्योंकि वह अपने इस कार्य को पूर्ण निष्पक्षता और निदलीय भावना से निभाता है अतः वह अत्यधिक सम्मान और प्रतिष्ठा का प्रतीक है।

- ब्रिटिश और अमरीकी स्पीकर का तुलनात्मक अध्ययन
(A Comparative Study of British and American Speakers)

इस प्रश्न का विस्तृत वर्णन अमरीका के संविधान में यथा स्थान दिया गया है। अतः इसका अध्ययन उसी स्थान पर कीजिए।

करती है। जब उसके सदस्य राष्ट्रीय महत्त्व के विषयो एव सामाजिक, राजनीतिक और आर्थिक विषयो पर विचार-विमर्श करते हैं तो सर्वसाधारण को भी उन पर अपनी राय बनाने का अवसर मिलता है। जैसाकि 'यूमेन' ने कहा है कि "संसद शासक और शासितो के बीच होने वाली क्रिया-प्रतिक्रिया का केन्द्र बिन्दु है, जिसके द्वारा वे एक-दूसरे को प्रभावित करते हैं।"

6 प्रशिक्षण स्थल—संसद भावी राजनीतिज्ञो के चयन और प्रशिक्षण के लिए एक म्यून के रूप में कार्य करती है। संसद के माध्यम से ही कोई राजनीतिज्ञ किसी मंत्री पद को प्राप्त कर सकता है। इस दृष्टि में संसद राजनीतिज्ञो को ढालती है। मंत्री पद प्राप्त करने से पूर्व सदस्यो को संसद में शिक्षार्थी के रूप में एक लम्बे काल से गुजरना पड़ता है। जैसाकि ए मथियोट ने कहा है कि केबिनेट "कॉमन सभा के व्यक्तियों से बनी सरकार है।" चर्चिल गर्व से कहा करने में कि "मैं कॉमन सभा का शिशु हूँ।"

स्पीकर

(The Speaker)

"संविधान की भाषना को जितनी ईमानदारी से स्पीकर अभिव्यक्त करता है, उतनी ईमानदारी से उसे कोई अन्य सस्था अभिव्यक्त नहीं करती।"

—डायसी

कॉमन सभा के अध्यक्ष को स्पीकर कहते हैं। वह संसद का अत्यधिक सम्मानित एवं प्रतिष्ठित पदाधिकारी होता है। संसद की कार्यवाही के संचालन में उसकी तटस्थता, निष्पक्षता एवं निदलीयता उसके गौरव का और अधिक बढ़ा देती है। स्पीकर का पद ग्रहण करते ही वह राजनीति से सन्यास ले लेता है। वह संसद का सदस्य नहीं रहता, वह उसकी सदस्यता से त्यागपत्र दे देता है। वह दल की बैठको में उपस्थित नहीं होता और न दलीय समाचारपत्र पढ़ता है। सावजनिक प्रश्नो पर वह अपना मत प्रकट नहीं करता। वह राजनीतिक कर्णों में कदम नहीं रखता। वह संसद के अंदर व बाहर संसद के व्यक्ति के रूप में कार्य करता है। वह बहुमत या अल्पमत के प्रतिनिधि के रूप में कार्य नहीं करता। जैसाकि स्पीकर बिजफ्टन ब्राउन ने कहा था कि 'अध्यक्ष के रूप में मैं न तो सरकार का व्यक्ति हूँ और न विरोधी दल का। मैं तो कॉमन सभा का व्यक्ति हूँ।"

स्पीकर के पद का विकास (Development of the Office of the Speaker)—ब्रिटिश स्पीकर के पद की रचना किसी संविधान या संसदीय संविधान द्वारा नहीं की गयी जैसाकि भारतीय या अमेरिकी स्पीकर के पद की रचना संविधान द्वारा की गयी है। ब्रिटिश स्पीकर के पद का विकास हुआ है। उसका विकास कॉमन सभा के विकास के साथ हुआ है। जबस कॉमन सभा ने अपने अधिवेशन

सकता है। सिद्धांततः साधारण विधेयक ससद के किसी सदन में प्रस्तुत किये जा सकते हैं। परन्तु महत्वपूर्ण विधेयकों को पहले कॉमन सभा में ही प्रस्तुत किया जाता है। कॉमन सभा में पारित होने के बाद ही उन्हें लाइ सभा के विचाराधीन भेजा जाता है।

सार्वजनिक विधेयक की प्रक्रिया (Procedure for Public Bills)

अर्थ एवं प्रकृति (Meaning and Nature)—सार्वजनिक विधेयक वह विधेयक है जो समाज को व्यापक रूप से प्रभावित करता है। इसका सम्बन्ध जन साधारण के सामान्य हितों से होता है। उदाहरणतः मताधिकार की प्राप्ति में परिवर्तन करने वाला विधेयक, निश्चित आयु तक अनिवार्य शिक्षा को लागू करने वाला विधेयक अथवा किसी सार्वजनिक विभाग की स्थापना करने वाला विधेयक एक सार्वजनिक विधेयक ही है। "सार्वजनिक विधेयक सामान्य कानून में परिवर्तन करता है और सदन में इसे स्थायी आदेशों के अनुसार ही प्रस्तुत किया जाता है।"

प्रक्रिया (Procedure)—सार्वजनिक विधेयक को अधिनियम का रूप ग्रहण करने के लिए मुरयत निम्न चरणों से गुजरना पड़ता है—

1. सार्वजनिक विधेयक के स्रोत अथवा विधेयक बनने से पूर्व का चरण (Sources of Public Bills or Pre Bill Stage)—ससद में प्रस्तुत होने से पूर्व कोई भी तथ्य विधेयक सार्वजनिक विधेयक को जन्म दे सकता है। कोई नीति प्रोग्राम, निष्पत्ति, रिपोर्ट, बाह्य दबाव, समस्या गतिविधि, प्रशासनिक आवश्यकता संधि आदि तत्त्व सार्वजनिक विधेयक को जन्म दे सकता है। "उदाहरणतः, किंग पार्टी के राजनीतिक प्रोग्राम या बाह्य दबाव में इसके उदय बोज विद्यमान हो सकते हैं, आकस्मिक घटनाओं आर्थिक समस्याओं, आतंकवादियों की गतिविधियाँ आदि भी इसकी आवश्यकता को महसूस करा सकती है, सरकारी विभागों की आवश्यकताओं न्यायालय के निष्पत्ति आयोगों की रिपोर्ट आदि भी इसके लिये सुभाव प्रस्तुत कर सकती है, दूसरे देशों के साथ की गई संधियाँ भी ऐसे उत्तरदायित्वों का पैदा कर सकती हैं जिन्हें निभाने या पूरा करने के लिए कानूनों की आवश्यकता हो सकती है। सार्वजनिक विधेयक की आवश्यकता चाहे किसी भी स्रोत से क्यों न महसूस की गयी हो जब तक उसे सरकार अपने विधायी प्राणाम में शामिल नहीं करता तब तक उससे ससद में प्रस्तुत होने और उसके पारित होने की सम्भावना नहीं होती। अतः विधेयक बनने से पूर्व उसका सरकारी विधायी प्राणाम में शामिल होना आवश्यक है अथवा उस सदन में प्रस्तुत होने की कोई सम्भावना नहीं।"

ब्रिटन में कैबिनेट की भावी विधान समिति सरकार के भारी विधायी प्राणाम की याचना बनाती है। कैबिनेट की विधान समिति ससद में प्रस्तुत किये जाने वाले सरकारी विधेयकों की रूपरेखा तैयार करती है और उनमें प्रथम की निर्धारित करती है। दूसरे चरण में यह समिति है।

“जहां तक मनुष्य के लिए सम्भव है वह अपने सभी कार्यों में पूर्णतः निष्पक्ष और दलबन्दी से परे हो जाता है।”

(iii) “एक बार स्पीकर सर्वदा स्पीकर” अर्थात् यदि कॉमन सभा का कोई सदस्य एक बार स्पीकर बन जाता है तो परम्परानुसार उसे तब तक बार-बार निर्वाचित कर दिया जाता है जब तक वह उस पद पर बने रहना चाहता है और निर्वाचन क्षेत्र उसे निर्वाचित कर देता है। निर्वाचन क्षेत्र से स्वीकर प्रायः निर्विरोध चुन लिया जाता है। कोई दल उससे विरुद्ध अपना उम्मीदवार खड़ा नहीं करता यद्यपि आधुनिक समय में उदार और मजदूर दल ने इस परम्परा को तोड़ा है और स्पीकर के विरुद्ध अपने उम्मीदवार खड़े किये हैं। परंतु उन्हें मफलता नहीं मिली। निर्वाचन क्षेत्र से निर्विरोध चुन जाते और सेवानिवृत्ति तक बार-बार स्पीकर चुने जाने की परम्परा ने स्पीकर का निष्पक्ष बनाने में अत्यधिक भूमिका निभाई है।

(iv) संविधि में भी स्पीकर की निष्पक्षता और निर्दलीयता की रक्षा करने का प्रयास किया है अर्थात् स्पीकर के वेतन संबंधी विषय पर भारत होते हैं। समदल के विवाद के विषय नहीं होते।

(v) सेवानिवृत्ति के लिए स्पीकर को कॉमन सभा के भंग होने का इन्तजार नहीं करना। वह सदन के कार्यकाल के दौरान ही सेवानिवृत्त हो जाता है और उसके उत्तराधिकारी का निर्वाचन कर लिया जाता है। सन् 1976 में ऐसा ही हुआ था जब पूर्वविकारो की सेवानिवृत्ति के बाद श्री जे. जे. थामस को स्पीकर चुना गया था।

(vi) स्पीकर के अपनी कुर्सी पर उपस्थित होने से ही सदन कायम होता है। जब वह अनुपस्थित होता है तो उसकी सत्ता के प्रतीक ‘महा’ (The mace) को मेज के नीचे रख दिया जाता है। यदि स्पीकर को मृत्यु कायकाल के दौरान हो जाती है तो सदन तब तक कोई कायवाही नहीं करता जब तक नये स्पीकर का निर्वाचन नहीं हो जाता।

वेतन तथा अन्य सुविधायें (Salary and Other Facilities)—स्पीकर को वेतन के रूप में 8,500 पाउण्ड प्राप्त होते हैं। उसका निवासस्थान वेस्टमिंस्टर भवन में होता है। सेवानिवृत्ति के बाद उसे संविधि द्वारा निर्धारित पेन्शन मिलती है। सेवानिवृत्त होने पर, कॉमन सभा की प्रायश्ना पर, उस आजीवन पीयर नियुक्त कर दिया जाता है।

कार्य एवं शक्तियाँ (Functions and Powers)—स्पीकर के कार्यों एवं शक्तियों को मुख्यतः निम्न शीर्षकों के अंतर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

1 **अध्यक्षता एवं व्यवस्था**—स्पीकर कॉमन सभा की बैठकों की अध्यक्षता करता है। इस स्थिति में वह सदन की कायवाही का संचालन करता है, सदन में शांति व्यवस्था और अनुशासन को बनाए रखता है। सदन में सभी भाषण या

चाहता है तो वह "स्थगन" (postponement) या "युक्तियुक्त सशोधन" (reasoned amendment) के प्रस्ताव द्वारा ऐसा कर सकता है। 'स्थगन' प्रस्ताव में यह कहा जाता है कि विधेयक को अब से छ महीने बाद पढा जाय जबकि अधिवेशन ही न हो रहा हो। इसका उद्देश्य विधेयक को अनिश्चित काल तक स्थगित करना होता है। 'युक्तियुक्त सशोधन' के प्रस्ताव में यह कहा जाता है कि 'सदन विधेयक को दूसरा चरण प्रदान करना नहीं चाहता।' यदि विपक्ष का यह सशोधन पारित हो जाता है तो विधेयक विफल हो जाता है। 'दूसरे वाचन में किसी सरकारी विधेयक की विफलता सरकार के लिए एक गम्भीर राजनीतिक विफलता समझी जाती है। इसे अविश्वास का प्रस्ताव समझा जाता है और सरकार को त्यागपत्र देना पड़ता है। आधुनिक सरकारें विधेयक को दूसरे वाचन में विफल होने से बचाती हैं।' यदि विपक्ष द्वारा प्रस्तुत सशोधन विफल हो जाता है तो सीकर विधेयक पर दूसरे वाचन के पूरा होने की घोषणा करता है।

दूसरे वाचन के बाद यदि विधेयक निर्विवाद (Non controversial) हो जाये तो उसे द्वितीय वाचन गमिति के पास भेज दिया जाता है। यदि समिति सिफारिश करती है तो उस पर दूसरे वाचन को पूर्ण मान लिया जाता है परन्तु इनके लिए उसे दस दिन पहले सूचना देनी होती है। यदि 20 सदस्य आपत्ति करते हैं तो पूर्ण सदन स्वयं दूसरा वाचन करता है।

4 समिति चरण (Committee Stage)—दूसरे वाचन के बाद विधेयक को किसी भी स्थायी समिति के विचाराधीन भेज दिया जाता है। सदन स्वयं किसी विधेयक पर विचार कर सकता है अर्थात् वह स्वयं पूर्ण सदन की समिति का रूप ग्रहण कर लेता है। वह विधेयक को स्थायी समिति के पास भेजने से पहले उसे किसी प्रथम समिति के पास भी भेज सकता है। ब्रिटेन में स्थायी समितियों की रचना अमरीकी संसदीय समितियों की भाँति विषयवार नहीं की गयी। अतः वहाँ प्रत्येक विधेयक पर विचार करने के लिए एक पृथक स्थायी समिति की रचना की जाती है। समिति विधेयक पर विस्तृत विचार करती है, उसकी पारामर्श देती है और यदि आवश्यक हो तो उसके शब्दों की भी जाँच करती है। ब्रिटेन की स्थायी समिति अमरीकी की स्थायी समिति की भाँति किसी विधेयक की मृत्तु नहीं कर सकती। वह विधेयक के विज्ञान को नष्ट करने वाले सशोधनों को भी स्वीकार नहीं कर सकती। मन्त्री या विधेयक का प्रभावी सदन विधेयक का सुधार या सदन द्वारा स्वीकार्य बनाने के उद्देश्य में उच्चतम स्वयं-संशोधन प्रस्तुत कर सकता है। समिति में सरकार को पराजय की अविश्वास का प्रस्ताव नहीं समझा जाता। परन्तु इससे उसकी प्रतिष्ठा अथवा अविश्वास प्रस्ताव का गठन होता है। समिति में भी सरकार का अविश्वास प्रस्ताव प्रस्तुत हो सकता है। अतः समिति में पराजय का मुँह नहीं खोला जाता।

सदस्यों पर अनुचित सरकारी दबाव का रोकना है और उनके प्रश्न पूछने के अधिकार को सुनिश्चित करता है। यह सदन को सरकार के अनुचित हस्तक्षेप से बचाता है।

4 परिणामों की घोषणा एवं निर्णायक मत का प्रयोग—स्पीकर प्रस्तावों एवं प्रश्नों को मतदान के लिए प्रस्तुत करता है तथा परिणामों की घोषणा करता है। यदि किसी प्रस्ताव पर मतदान बराबर-बराबर बट जाता है तो वह अपने निर्णायक मत का प्रयोग करता है। परंतु यहां भी स्पीकर निष्पक्षता का परिचय देता है और अपने निर्णायक मत का प्रयोग इस प्रकार करता है कि यथा स्थिति बनी रहे और उसका सदन ही पुनर्विचार द्वारा बहुमत से निर्णय करे।

5 समापन प्रस्तावों की स्वीकृति एवं अस्वीकृति—स्पीकर का समापन प्रस्तावों को स्वीकार या अस्वीकार करने का अधिकार है। उस इस बात के चयन करने की भी अन्तिम शक्ति प्राप्त है कि किन सशोधनों एवं प्रश्नों और स्थगन प्रस्तावों के किन विषयों पर विवाद किया जायेगा। दूसरे शब्दों में, स्पीकर समापन प्रस्तावों, सशोधनों, प्रश्नों एवं स्थगन प्रस्तावों की उपयुक्तता निर्धारित करता है। स्पीकर इस शक्ति का प्रयोग भी निष्पक्षता से करता है क्योंकि उसका निष्पक्षता पर ही सरकार और विपक्ष में सन्तुलन को बनाये रखा जा सकता है और विधान के काय को पूरा किया जा सकता है। जहां सरकार परेशान करने वाले विषयों पर विवाद से बचने के लिए विधान के अत्यधिक काय का सहारा ले कर समापन प्रस्तावों को स्वीकार कराने की इच्छुक रहती है वहां विपक्ष विवादास्पद विषयों पर सशोधनों और प्रश्नों द्वारा तथा गम्भीर विषयों पर स्थगन प्रस्तावों द्वारा विवाद करके सरकार को परेशान करने का इच्छुक रहता है।

6 वित्त विधेयकों का प्रमाणीकरण—जब कभी किसी विधेयक के वित्त विधेयक होने के बारे में विवाद उत्पन्न हो जाता है तो स्पीकर ही प्रमाणित करके इस बात को निर्धारित करता है कि वह वित्त विधेयक है अथवा नहीं।

7 समितियों सम्बन्धी शक्ति—स्पीकर चेयरमैन पैनल का नियुक्त करता है। वह ही इस पैनल में से स्थायी समितियों के चेयरमैन का चयन करता है। स्पीकर ही विधेयकों को भिन्न-भिन्न समितियों को आवंटित करता है।

8 सदन का बंधन—स्पीकर कॉमन सभा का प्रमुख बल होता है। वह ही सदन के निर्णयों को सम्प्रभु तक पहुँचाता है। सदन के सदस्य, सामूहिक रूप से ही उसके नेतृत्व में सम्प्रभु से मिल सकते हैं। पोयरो जी भास्किन कॉमन सभा के सदस्य सम्प्रभु से नहीं मिल सकते।

9 सदन का प्रतिनिधि—सदन से बाहर स्पीकर उसका प्रतिनिधि होता है। सदन की ओर से वह सरकारी उत्सव एवं समारोहों में उपस्थित होता है। वह सदन को सम्बोधित किये गये दूसरे देशों एवं व्यवस्थापिकाओं के दूतों एवं

1949 के संसदीय अधिनियम की व्यवस्थाओं के अनुसार साम्राज्य की स्वीकृति के लिए भेज दिया जाता है।

8 शाही अनुमति (The Royal Assent)—काई विधेयक सभी अधिनियम का रूप ग्रहण कर सकता है जब संसद के सभी अंग (कॉमन सभा, लाउड सभा और साम्राज्यी) उस पर सहमत होते हैं। अतः संसद के दोनों सदनों द्वारा पारित विधेयक को साम्राज्यी की अनुमति के लिए भेजा जाता है जो वर्तमान समय में मात्र औपचारिक है। सिद्धांततः साम्राज्यी के पास राज भी निषेधाधिकार की शक्ति है परन्तु साम्राज्यी ऐन के ताल से (1707 में) किसी मंत्रिमंडल या साम्राज्यी ने अपने निषेधाधिकार का प्रयोग नहीं किया। साम्राज्यी की अनुमति की सूचना कामन सभा में स्पीकर और लाउड सभा में लाउड चांसलर देता है। उसके बाद विधेयक अधिनियम का रूप ग्रहण कर लेता है और वह अधिनियमों में लिखित तिथि से लागू हो जाता है।

निजी सदस्य विधेयक (Private Member Bill)

निजी सदस्य विधेयक भी एक सार्वजनिक विधेयक होता है परन्तु इसमें और सरकारी विधेयक में यह अंतर होता कि जहाँ निजी सदस्य विधेयक संसद द्वारा पारित किया जा सकता है, वहीं सरकारी विधेयक केवल मंत्री द्वारा ही प्रस्तुत किया जा सकता है। निजी सदस्य विधेयक प्रायः कम महत्वपूर्ण विषयों पर प्रस्तुत किये जाते हैं। इसीलिए संसद में उन्हें प्राथमिकता दी जाती है और उनके पारित होने की कम सम्भावना होती है। संसद प्रायः अपने रुचि या किसी विशेष दिनों के लिए विधेयक को प्रस्तुत कर देने है। परन्तु कभी-कभी निजी सदस्य विधेयकों का सम्बंध सामाजिक सुधारों में होता है जैसा कि गणपात और उलाक के कानून में सुधार करने वाले विधेयक (1967 का गणपात अधिनियम श्री डेविड स्टील द्वारा प्रस्तुत किया गया था) में उनका सम्बंध अल्पसंख्यकों के हितों से होता है। संसद इस प्रकार के विधेयकों को इमलिण्ड प्रस्तुत नहीं करती कि इन पर जनमत विभाजित होने से उसके निर्णय पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ने की सम्भावना होती है या सरकार के विधायी प्रोत्साहन के अभाव में प्राथमिकता होती है। परन्तु जब निजी सदस्य इस प्रकार के विधेयक प्रस्तुत कर देना तो सरकार उसे मंजूर दे देती है और उसके पारित होने की सम्भावना बढ जाती है। परन्तु यदि निजी सदस्य के विधेयक को सरकारी सदन प्राप्ति नहीं होता तो उसके पारित होने की सम्भावना नहीं होती।

निजी सदस्य विधेयक में कठिनाइयाँ (Difficulties in Private Member Bill)—निजी सदस्य विधेयक की मुख्यतः अप्रतिष्ठित कठिनाइयाँ का सामना करना पड़ता है—

विधि-निर्माण (Legislation)

ग्रेट ब्रिटेन में विधि-निर्माण का विकास सहसा नहीं हुआ। इसका विकास क्रमिक रूप में हुआ है। पहले-इम्पेट्रिका (petition) के रूप में प्रस्तुत किया जाता था। इसके माध्यम से नागरिकों की शिकायतों को दूर करने का प्रयत्न किया जाता था। कुछ याचिकाएँ संसद सदस्यों द्वारा प्रस्तुत की जाती थी और कुछ संसदों द्वारा अर्थात् साधारण नागरिकों द्वारा प्रस्तुत की जाती थी। समय पाकर पहली प्रकार की याचिकाओं ने सार्वजनिक विधेयकों और दूसरी प्रकार की याचिकाओं ने निजी विधेयकों का रूप ग्रहण कर लिया।

वर्तमान समय में सार्वजनिक विधेयक दो प्रकार के होते हैं। एक कैबिनेट या मंत्रियों द्वारा प्रस्तुत किये जाते हैं, जिसे सरकारी विधेयक कहते हैं। दूसरे संसद के साधारण सदस्यों द्वारा प्रस्तुत किये जाते हैं जिसे निजी सदस्य विधेयक कहते हैं। सरकारी विधेयकों को पुनः दो भागों में विभक्त किया जाता है—(1) धन विधेयक और (ii) साधारण विधेयक। निजी विधेयक अस्थायी आदेश अनुमोदन विधेयक या विशेष प्रक्रिया आदेश का रूप ले सकता है।

संसद में प्रस्तुत किये जाने वाले विधेयकों में से कुछ विधेयक ऐसे होते हैं जो प्रतिवप प्रस्तुत किये जाते हैं। यदि संसद उन्हें प्रतिवप पारित नहीं करती तो वे समाप्त हो जाते हैं। धन विधेयक, मन्त्रिण विधि, विनियोजन विधेयक, समाप्त होने वाले कानूनों का जारी रखने वाले विधेयक इसी प्रकार के विधेयक होते हैं। अर्थात् इन पर संसद की स्वीकृति प्रतिवप लेनी पड़ती है। दूसरे प्रकार के विधेयक वे हैं जो संसद द्वारा पारित होने के बाद तब तक बन रहते हैं जब तक उन्हें संसद के अर्थ विधेयक (अधिनियम) द्वारा परिवर्तित नहीं किया जाता। नये नीतियाँ प्रोग्राम, सम्झौतियाँ आदि भी नये विधेयकों को जन्म दे सकती हैं।

संसद में प्रस्तुत होने वाले अधिकांश विधेयक सरकारी विधेयक ही होते हैं और उन्हीं के पारित होने की सम्भावना होती है। वस्तुतः संसद के कुल समय का 90 प्रतिशत भाग सरकारी विधेयकों को पारित करने में व्यतीत हो जाता है। यद्यपि संसद के साधारण सदस्यों द्वारा भी विधेयकों को प्रस्तुत किया जाता है। (निजी सदस्य विधेयक) परंतु उनके पारित होने की सम्भावना कम होती है। वे सभी पारित हो सकते हैं जब सरकार उन्हें समर्थन देती है अथवा वे समाप्त हो जाते हैं।

स्थायी आदेश मर्यादा 89 के अनुसार धन विधेयक क्राउन के किसी मंत्री द्वारा ही प्रस्तुत किया जा सकता है। सामान्यतः इसे चांसलर ऑफ़ दी एक्सचेंजर द्वारा प्रस्तुत किया जाता है। वन विधेयक पहले कॉमन सभा में ही प्रस्तुत

को प्रश्नों के वाद कोई भी सदस्य, जो किसी विधेयक को प्रस्तुत करना चाहता है, अपने विधेयक के बारे में सक्षिप्त भाषण दे सकता है। यदि कोई अन्य सदस्य उसका विरोध करना चाहता है तो वह भी सक्षिप्त भाषण दे सकता है। विधेयक के प्रस्तुतीकरण पर नियंत्रण लेने से पूर्व यदि आवश्यक हो तो मतदान कराया जाता है। यदि विधेयक के प्रस्तुतीकरण को स्वीकार कर लिया जाता है तो उसे प्रथम वाचन मान लिया जाता है और प्रभारी सदस्य विधेयक के दूसरे वाचन के लिए किसी शुक्रवार को निश्चित कर देता है।

(iii) लाटरी प्रक्रिया द्वारा प्रस्तुतीकरण (Introduction by Ballot Procedure S O 6(4))—संसद के प्रत्येक अधिवेशन के आरम्भ में प्रस्तुत किए जाने वाले निजी सदस्य विधेयकों की संख्या अत्यधिक होती है। परन्तु उन पर विचार के लिए सदन के पास समय अत्यधिक कम होता है। सारे अधिवेशन में केवल 12 शुक्रवारों को ही उन पर विचार किया जाता है। अतः यह नियंत्रण के लिए कि मदन किन निजी सदस्य विधेयकों पर विचार करने के लिए लाटरी डाली जाती है। जिन निजी सदस्य विधेयकों को लाटरी में अच्छा स्थान (पहले 20 स्थानों में से कोई एक स्थान) मिला जाता है केवल उन पर विचार होने का सम्भावना होती है। लाटरी में प्राप्त स्थान के अनुसार ही उन पर विचार किया जाता है। अनेक बार ऐसा भी होता है कि एक ही निजी सदस्य विधेयक इतना समय ले लेता है कि लाटरी में स्थान आन पर भी अन्य विधेयकों पर सदन विचार नहीं कर पाता और अधिवेशन के अन्त में उन्हें समाप्त करना पड़ता है। नए अधिवेशन में लाटरी द्वारा उनके नाम को पुनः निश्चित किया जाता है।

निजी सदस्य विधेयक के चरण (Stages of Private Member Bill)—निजी सदस्य विधेयक के शेष चरण वही हैं जो सरकारी विधेयक के लिए होते हैं।

धन विधेयक एवं संसदीय नियन्त्रण (Money Bill and Parliamentary Control)

“क्राउन धन की मांग करता है, कॉमन सभा उसे प्रदान करती है और लाइ सभा प्रदान किये गये धन से सहमत होती है।”
—इरस्काइन ने

अर्थ एवं प्रकृति (Meaning and Nature)—धन विधेयक जिसे सामान्य भाषा में बजट कहते हैं, एक सावजनिक विधेयक होता है। इसका सम्बन्ध सावजनिक धन से होता है। इसका सम्बन्ध “खर्च के अनुमानों” और “राजस्व के साधनों” से होता है। इसमें जहाँ वष भर के खर्चों के अनुमानों को प्रस्तुत किया जाता है वहाँ नये वष के अनुमानों के प्रस्तावों अथवा पुराने वष के अनुमानों में

विधेयको को व्यावहारिक और स्वीकार्य बनाती है तथा उसे एक शीर्षक प्रदान करती है। विधेयक इसी शीर्षक के नाम से जाना जाता है। प्रत्येक विधेयक के साथ एक विज्ञप्ति या स्मरण-पत्र (Memorandum) तैयार किया जाता है जिससे उसके उद्देश्य का पता चलता है। तकनीकी दृष्टि से विधेयक का स्मरण पत्र (ममो) विधेयक का हिस्सा नहीं होता।

व्यवहार में प्रत्येक सरकार अपने विधायी प्रोग्राम को लागू करने से पूर्व अर्थात् विधेयक को संसद में प्रस्तुत करने से पूर्व एक सफेद पत्र (A white paper) जारी करती है। इस सफेद पत्र में सरकार के वार्षिक या दीर्घकालीन विधायी प्रोग्राम का बखाना होता है। इसका उद्देश्य अल्पमत के विचारों का पता लगाना तथा सम्बद्ध हितों से विचार विमर्श करना होता है। अन्ततः विधेयक का जो रूप संसद में प्रस्तुत किया जाता है वह प्रायः समझौते का परिणाम होता है जिसको पारित कराने में सरकार को कठिनाई नहीं होती।

2 विधेयक का प्रस्तुतीकरण एवं प्रथम वाचन (Introduction and First Reading of the Bill)—अधिकांश सरकारी या निजी सदस्य विधेयक संसद के किसी प्रस्ताव के बिना स्थायी आदेश सत्या 37(1) के अनुसार प्रस्तुत किये जाते हैं। जब कभी कोई मंत्री या सदस्य संसद में किसी विधेयक को प्रस्तुत करना चाहता है तो वह इसकी सूचना संसद को देता है। निश्चित दिन उसे "काय सूची" (आदेश पत्र Order Paper) में शामिल कर लिया जाता है। स्पीकर प्रस्तावक का नाम पुकारता है और वह विधेयक की एक प्रतिलिपि, जिसे ड्यूमी बिल (dummy bill) कहते हैं, संसद के क्लर्क की मेज पर रख देता है। क्लर्क विधेयक का संक्षिप्त शीर्षक पढ़ देता है। यही विधेयक का प्रथम वाचन होता है जो मात्र औपचारिक है। इसके साथ ही विधेयक के दूसरे वाचन के लिए दिन निश्चित कर दिया जाता है। फिर सावजनिक विधेयक कार्यालय उसके मुद्रण एवं प्रकाशन की व्यवस्था करता है।

3 दूसरा वाचन (Second Reading)—दूसरे वाचन के लिए निश्चित किये गये दिन और समय पर प्रस्तावक अर्थात् विधेयक का प्रभारी सदस्य, उसके बारे में थोड़ा वक्तव्य देता है जिसमें उसकी पृष्ठभूमि, उद्देश्य और मुख्य मुद्दों पर प्रकाश डाला जाता है। वह अपने वक्तव्य को इन शब्दों के साथ समाप्त करता है कि "विधेयक का दूसरा वाचन किया जाय।" विधेयक पर कुछ मिनटों तक अथवा यदि विधेयक अत्यधिक महत्व का है तो दो या तीन दिन तक बहस होती है। इस चरण में विधेयक के सामान्य सिद्धान्तों (General Principles) पर ही बहस होती है, उसकी धाराओं पर सूझ या बारीकी से बहस नहीं होती। बहस के बाद यह प्रस्ताव (Motion) किया जाता है कि "विधेयक का दूसरा वाचन किया जाय।" यदि विपक्ष प्रस्ताव का विरोध करता चाहता है अर्थात् विधेयक को रिफ़ल

से अनुदान प्राप्त करना हो अथवा उस पर भारित होना है। स्पष्ट है कि संसदीय सभा का कोई साधारण सदस्य धन विधेयक को प्रस्तुत नहीं कर सकता। यूनाइटेड किंगडम में सम्प्रभु के अभिभाषण पर वहस के बाद धन विधेयक का चांसलर आफ एक्सचेजर के भाषण के साथ कामन सभा में प्रस्तुत किया जाता है।

2 चांसलर ऑफ एक्सचेजर का भाषण—चांसलर ऑफ एक्सचेजर के भाषण के तीन भाग होने हैं (i) पहले भाग में वष के लेखों की व्याख्या का जाती है और यह बतान का प्रयास किया जाता है कि वास्तविक आकड़ों और अनुमानों में अंतर के क्या कारण हैं। (ii) दूसरे भाग में आगामी वष के अनुमानों की ध्यान आकृषित किया जाता है और देश की आर्थिक स्थिति पर टिप्पणी की जाती है। (iii) तीसरे भाग में करो को प्रस्तावित किया जाता है और उनके कारणों का उल्लेख किया जाता है। दूसरे शब्दों में, तीसरे भाग में करो के घटाने, बढ़ाने, समाप्त करने या नए कर लगाने की चर्चा की जाती है।

3 ससदीय स्वीकृति—चांसलर ऑफ एक्सचेजर बजट में आय व्यय के प्रस्तावों को निम्न रूप से स्वीकृति प्रदान करती है—

(अ) औपचारिक प्रस्तावों द्वारा स्वीकृति—क्राउन द्वारा प्रस्तुत किए गए वष के प्रस्ताव तब तक बंध नहीं माने जाते जब तक उन्हें विधान द्वारा प्राधिकृत नहीं किया जाता और संसद प्राधिकृत किया गया खर्च के लिए वन को उसी प्राधिकृतन में विनियोजित नहीं कर देती जिसे संसद अनुमानों को उसके समर्थ प्रस्तुत किया गया होता है। 1688 के अधिकार पत्र की धारा 4 स्पष्ट रूप से "संसद की स्वीकृति के बिना क्राउन के प्रयोग के लिये वन की उगाही को अर्थात् घोषित करना है।" अतः चांसलर ऑफ एक्सचेजर के भाषण के तत्काल बाद संसद पहले औपचारिक प्रस्तावों द्वारा कराए गए प्रस्तावों को स्वीकार करती है। इससे क्राउन द्वारा प्रस्तावित किये गए कर तत्काल लागू हो जाते हैं और सरकार को वन का उगाहा का अधिकार प्राप्त हो जाता है। अनुमानों को भी आंशिक रूप से पहले ही स्वीकार कर लिया जाता है ताकि सरकार को दैनिक खर्चों में बाधा या सामना न करना पड़े। संसद द्वारा स्वीकृत औपचारिक प्रस्ताव ही विधेयक के प्रारम्भिक आधार बन जाते हैं जिन्हें मायम में चर्चा का प्राधिकृत किया जाता है। बाद में इन प्रस्तावों को धन विधेयक में शामिल कर लिया जाता है। धन विधेयक पर संसद के दोनों सदनों पर सम्प्रभु की स्वीकृति 5 प्रमाण तक प्राप्त हो जानी चाहिये।

(ब) सदन द्वारा प्रस्तावों की जांच—औपचारिक प्रस्तावों का पारित होने के बाद वन का सामान्य आर्थिक स्थिति पर बहस शुरू कर दी जाती है। सन 1967 में पूर्व में प्रस्तावों का पूर्ण संसद की समिति के रूप में पारित करता था अर्थात् जब संसद अनुमानों पर विचार करना था तो उस समय पूर्ण सदन पूर्ण समिति (The Committee of Supply) के रूप में कार्य करता था और वषों पर विचार

विचार विमर्श के बाद समिति विधेयक का अपनी रिपोर्ट सहित सदन को वापस लौटा देती है।

5 रिपोर्ट चरण (Report Stage)—यदि विधेयक सम्पूर्ण सदन की समिति द्वारा वापस भेजा जाता है और उसने उसमें कोई परिवर्तन नहीं किया होता तो सदन में उस पर तीसरा वाचन शुरू हो जाता है। परन्तु यदि विधेयक किसी अन्य समिति द्वारा अर्थात् स्थायी समिति या प्रवर समिति द्वारा वापस भेजा जाता है तो उस पर विवाद शुरू हो जाता है। इस विवाद पर सदन के औपचारिक नियम लागू होते हैं अर्थात् सदन का एक सदस्य एक प्रश्न पर एक ही बार बोल सकता है, स्पीकर विवाद के लिए सशोधनों का चयन कर सकता है और समापन, गिलोटीन या कगारू समापन को लागू कर सकता है। इस चरण में सदन समिति की सिफारिशों को स्वीकार या अस्वीकार कर सकता है, विधेयक में स्वयं सशोधन कर सकता है, किसी ऐसे विषय पर विचार कर सकता है जिस पर समिति ने विचार न किया हो। प्रभारी मंत्री के सहमत होने पर विधेयक में नयी धाराय भी जोड़ी जा सकती है। यदि सदन समिति की रिपोर्ट में अत्यधिक परिवर्तन कर देता है तो उसे दोबारा समिति के विचार के लिए भेजा जा सकता है, जब यह चरण पूरा हो जाता है तो विधेयक को तीसरे वाचन के लिए भेज दिया जाता है।

6. तीसरा वाचन (Third Reading)—रिपोर्ट चरण के तत्काल बाद विधेयक पर तीसरा वाचन हो जाता है। यह विधेयक पर अंतिम विवाद होता है। इसमें केवल मौखिक सशोधन ही स्वीकार किये जाते हैं अर्थात् इसमें केवल व्याकरण की गलतियों को सुधारा जाता है अथवा उन भूलों को सुधारा जाता है जो विधेयक के वांछित उद्देश्यों में कोई परिवर्तन नहीं करती। तीसरे वाचन पर अधिक समय नहीं लगता और विधेयक शीघ्रता से सदन द्वारा स्वीकृत या अस्वीकृत हो जाता है।

7. दूसरा सदन (The Second Chamber)—मसद के एक सदन द्वारा पारित होने के बाद सदन का क्लर्क विधेयक को दूसरे सदन के क्लर्क के पास भेज देता है। यदि विधेयक पहले कॉमन सभा में प्रस्तुत किया गया होता है तो उसे लार्ड सभा के पास भेज दिया जाता है और यदि उसे पहले लार्ड सभा में प्रस्तुत किया गया होता है तो उसे कॉमन सभा के पास भेज दिया जाता है। दूसरे सदन में विधेयक को पारित होने के लिए उन्हीं चरणों में गुजरना पड़ता है जिनसे वह पहले सदन में हानर गुजरता है। यदि लार्ड सभा कॉमन सभा द्वारा पारित विधेयक में सशोधन करती है तो कॉमन सभा उन्हें स्वीकार या अस्वीकार कर सकती है। यदि लार्ड सभा अपने सशोधन पर अडानी है और कॉमन सभा उनसे सहमत नहीं होती तो विधेयक

सिद्धान्ततः सार्वजनिक धन पर कॉमन सभा का पूरा नियंत्रण होता है। उसकी स्वीकृति के बिना एक पैनी (Penny) खर्च नहीं की जा सकती और एक दमट्टी कर के रूप में एकत्रित (उगाही) नहीं जा सकती। परंतु व्यवहार में जैसा कि जेम्स हार्वे और कैबराइन हुड ने कहा है, कि "संसद बजट को उसी रूप में पारित कर देती है जिस रूप में वित्त मंत्री उसे प्रस्तुत करता है।" मुनरो का कहना है कि यदि ब्रिटिश बजट को कैबिनेट की स्वीकृति मिलने के बाद संसद में प्रस्तुत किये बिना लागू कर दिया जाए तो उसके अंतिम अंकों में कोई बड़ा अंतर नहीं आवेगा।" इसका मूल कारण यह है कि दलीय संगठन और अनुशासन के कारण सरकार का संसद पर पूरा नियंत्रण होता है। दूसरे, 635 सदस्यों की बड़ी सभा सरकार पर प्रभावकारी नियंत्रण रखने में सक्षम नहीं हो सकती। तीसरे, कॉमन सभा के सामान्य सदस्य अनाड़ी होते हैं, जिनमें जटिल अनुमानों को समझने की योग्यता नहीं होती। चौथे, बजट का अधिकांश भाग अर्थात् खर्च स्वचालित (Automatic) होते हैं। उदाहरणतः स्थानीय सस्याओं को दिया जाने वाला अनुदान वृद्धावस्था पंशन आदि स्वचालित खर्च हैं। पाँचवें, पूर्ति अनुदानों (Supply Grants) के लिये निर्धारित किया गया 29 दिन का समय इतना कम है कि अन्तिम दिन करोड़ों पाउण्ड का अधिकांश महत्वपूर्ण मदों को बिना विवाद के ही पारित कर दिया जाता है। फलतः विधेयक वैसे ही पारित हो जाता है जैसा उसे प्रस्तुत किया गया होता है।

पूर्ति के अंतिम दिन के बाद वार्षिक विनियोजन¹ विधेयक को प्रस्तुत किया जाता है। कुछ दिनों में इसे दूसरे वाचन, औपचारिक ममिति चरण और तीसरे वाचन के बाद पारित कर दिया जाता है। इसमें जहाँ अतिरिक्त खर्चों, पूरक अनुमानों एवं अनुदानों को विनियोजित किया जाना है वहाँ सचित निधि से धन निकालने के लिये प्राधिकृत भी कर दिया जाता है। संसद द्वारा स्वीकृत खर्च निश्चित विषयों पर निश्चित समय के भीतर ही खर्च हो जाने चाहिये। यदि स्वीकृत धन राशि निश्चित समय के भीतर खर्च नहीं की जा सकती तो वह 31 मार्च को समाप्त हो जाती है।

4 धन विधेयक को सम्पूर्ण या आंशिक अस्वीकृति सरकार पर अविरहास का द्योतक—वर्तमान समय में यह परम्परा बन चुकी है कि सरकार अपने पद पर तब तक बनी रह सकती है जब तक वह कॉमन सभा द्वारा अपने धन प्रस्तावों को स्वीकृत करा सकती है क्योंकि धन विधेयक एक वर्ष के लिये (1 अप्रैल से 31 मार्च तक) पारित किया जाता है अतः सरकार को प्रति वर्ष अपने धन विधेयक का

1 खर्चों की विविध मदों के लिये पूर्ति (धन) के आवंटन की क्रिया को विनियोजन (Appropriation) कहते हैं।

(i) समद का अधिकांश समय सरकारी विधेयको के विचार पर ही व्यतीत हो जाता है। उनके लिए जो थोड़ा बहुत समय निश्चित किया जाता है उसमें उनके पारित होने की सम्भावना इस बात पर निर्भर करती है कि वह कितना भाग्यशाली है और लाटरी में उसका कौन-सा नम्बर है तथा उसे सरकारी समयन मिलता है या नहीं।

(ii) उनके लिए सप्ताह में केवल एक दिन (शुक्रवार) निश्चित किया जाता है। उस दिन उपस्थित होने वाले सदस्यों की संख्या कम होती है। निजी सदस्य विधेयक के विवाद पर गिलोटीन लागू नहीं होता और समापन का प्रयोग तभी किया जा सकता है जब 100 सदस्य उसका समर्थन करें। निजी सदस्य विधेयक के लिए इतने अधिक सदस्यों का समर्थन जुटा पाना कठिन होता है। अनेक बार एक निजी सदस्य विधेयक पर ही इतना अधिक समय व्यतीत हो जाता है कि लाटरी में आने के बाद भी अनेक विधेयको पर विचार नहीं हो पाता और अधिवेशन के समाप्त होने पर लाटरी में आय विधेयको का समाप्त कर दिया जाता है और नये अधिवेशन के आरम्भ में नयी लाटरी डाली जाती है।

(iii) निजी सदस्य विधेयक को सरकार के विरोध का खतरा निरंतर बना रहता है। यदि उसका सम्बन्ध धन (खर्चों) में होता है या वह सरकारी नीति के विरुद्ध जाता है तो सरकार उसने विरुद्ध सचेतक जारी करके उसे विफल कर देती है।

(iv) निजी सदस्य विधेयक के प्रारूप को निजी सदस्य ही तैयार करता है। उसकी तैयारी में खर्च की गयी राशि को उस ही वहन करना पड़ता है। यद्यपि सन् 1971 से लाटरी में आये प्रथम 10 निजी सदस्य विधेयको में से प्रत्येक को 200 पाउण्ड की राशि की प्रतिपूर्ति (reimburse) के रूप में दी जाती है परन्तु यह राशि अत्यधिक कम है।

निजी सदस्य विधेयक के प्रस्तुतीकरण की विधियाँ (Methods of introducing Private Member Bill)—निजी सदस्य विधेयक को प्रस्तुत करने की तीन विधियाँ हैं। प्रस्तुतीकरण के लिए इनमें से किसी एक विधि का अनुसरण किया जा सकता है। ये निम्न हैं—

(i) साधारण प्रस्तुतीकरण (Ordinary Presentation)—स्वाधी आदेश संख्या 37 के अनुसार यदि कोई सदस्य सप्ताह के किसी भी दिन सावजनिक काय शुरू होने के समय विधेयक प्रस्तुत करता है तो उस विधेयक को प्रकाशित करने का अधिकार होता है। प्रस्तुतीकरण केवल औपचारिक होता है और उस समय उस पर विवाद सम्भव नहीं होता।

(ii) दस मिनट के नियम का प्रस्तुतीकरण (Introduction Under Ten Minute Rule Procedure)—स्वाधी आदेश 13 के अनुसार मंगवार या बुधवार

की निवायो या व्यक्ति विशेष को शक्ति या अधिकार प्रदान करती है उसे निजी विधेयक कहते हैं।

निजी विधेयको का विकास—आरम्भ में सावजनिक विधेयको और निजी विधेयको में कोई भिन्नता नहीं की जाती थी। परन्तु जैसे-जैसे युक्त फाटक या सो एव नहर कम्पनियों की स्थापना की गई और उन्हें प्रशासनिक शक्तियाँ प्रदान करने की आवश्यकता पड़ी तो सार्वजनिक विधेयको और निजी विधेयको में भिन्नता की जाने लगी। सन् 1798 तक इनमें स्पष्ट भिन्नता की जाने लगी थी। 19वीं शताब्दी में निजी विधेयको की सरया अत्यधिक होती थी। ससद के प्रत्येक अधिवेशन में प्रस्तुत किये जाने वाले निजी विधेयको की संख्या 600-700 के बीच रहती थी। परन्तु वर्तमान समय में इनकी सरया 50 के लगभग रहती है। वर्तमान समय में निजी विधेयको की सरया कम होने का मुख्य कारण यह है कि ससद के अधिनियमों को सामान्य भाषा में रचित किया जाता है जो स्थानीय सस्थाओं की योजनाएँ (जैसाकि पुस्तकालियों की स्थापना) लागू करने की शक्ति प्रदान कर देते हैं। दूसरे, अस्थायी आदेशों या विशेष प्रक्रिया आदेशों द्वारा ससदीय अधिनियमों में परिवर्तन किये जा सकते हैं। तीसरे, वर्तमान युग विद्युत्, वतार और वायुयानों का युग है जिससे भूमि प्राप्त करने की अधिक आवश्यकता नहीं पड़ती।

निजी विधेयक की प्रक्रिया—निजी विधेयक की प्रक्रिया सावजनिक विधेयक की प्रक्रिया से भिन्न है। जहाँ सावजनिक विधेयक को सदन में सूचना द्वारा ही प्रस्तुत किया जा सकता है वहाँ निजी विधेयक को सदन में प्रस्तुत करने से पूर्व अनेक प्रारम्भिक आवश्यकताओं से गुजरना पड़ता है। निजी विधेयक को जिन चरणों से गुजरना पड़ता है उन्हें निम्न शीर्षको द्वारा अभिव्यक्त किया जा सकता है—

1 याचिका एवं प्रारम्भिक विज्ञापन (Petition and Preliminary Advertisement)—निजी विधेयक याचिका पर आधारित होता है जिस पर उसके समर्थकों के हस्ताक्षर होते हैं। विधेयक पर हस्ताक्षर करने वालों को 'विधेयक के समर्थक' कहा जाता है। व्यवहार में सदन में विधेयक ससदीय एजेन्ट्स द्वारा संचालित किया जाता है जिन्हें विधेयक के एजेन्ट्स, या समर्थकों के एजेन्ट्स' कहा जाता है। इसी तरह से हितों की ओर से भी ससदीय एजेन्ट्स को नियुक्त किया जाता है जो विधेयक का विरोध करते हैं। वे ससद के समक्ष आने वाले सभी निजी विधेयको पर निगरानी रखते हैं और यदि वे किसी हित पर प्रतिकूल प्रभाव डालते हैं तो वे उसे चौकन्ना करते हैं।

निजी विधेयक पर जिन प्रारम्भिक कार्यवाहियों की आवश्यकता होती है वे इस प्रकार हैं (1) याचिका को विधेयक की एक प्रतिलिपि तथा अन्य दस्तावेजों के निजी विधेयक कार्यालय (Private Bill Office) में 27 नवम्बर तक जमा करा देना पड़ता है। (ii) जहाँ कार्यों का निर्माण किया जा रहा है अथवा किसी भूमि को मतिवाय रूप में प्राप्त करने का उद्देश्य है वहाँ काउण्टी काउंसिल और काउण्टी

सशोधन के प्रस्तावा द्वारा आय के स्रोता को प्रस्तुत किया जाता है। इसमें जहा गत वर्ष के अतिरिक्त खर्चों को पूरा करने की व्यवस्था होती है वहा चालू वर्ष के आकस्मिक खर्चों को पूरा करने की व्यवस्था भी हाती है। संक्षेप में, धन विधेयक सरकार की आय व्यय का लेखा-जोखा होता है।”

धन विधेयक की तयारी (Preparation of the Money Bill)—उन विधेयक को तैयार करने में ट्रेजरी की भूमिका महत्वपूर्ण होती है। प्रथम, ट्रेजरी प्रति वर्ष अक्टूबर माह में एक परिपत्र (Circular) जारी करके सभी विभागों से अपने खर्चों के अनुमानों को तैयार करने के लिये कहती है। उन अनुमानों को ट्रेजरी द्वारा निर्धारित फार्मों में ही तैयार किया जाता है। यदि कोई विभाग अपने खर्चों को गत वर्ष की अपेक्षा बढ़ाना चाहता है तो उसे अनुमानों में दिखाने का शर्त शर्त शामिल करने से पूर्व वित्त विभाग की स्वीकृति लेनी पडती है। दूसरे, सभी विभागों द्वारा तैयार किये गये अनुमान नवम्बर माह तक ट्रेजरी का प्राप्त हो जाते हैं। तीसरे, ट्रेजरी विभाग द्वारा तैयार किये गये अनुमानों से सहमा हो सकती है तथा उन्हें बदल भी सकती है। इसके बाद ट्रेजरी कोषाध्यक्ष और विभागाध्यक्षों के एक सम्मेलन का आयोजन करती है जिसमें मनभेदों को पारस्परिक लेन-देन की भावना के आधार पर दूर किया जाता है। जब अनुमान अंतिम रूप से तैयार हो जाते हैं तो ट्रेजरी उन्हें वित्त सचिव के पास भेज देती है। चौथे, वित्त सचिव राजस्व के सम्भावित साधनों के अग्ररूप उनकी जाच करता है। इसके बाद वित्त मन्त्री अर्थात् चांसलर ऑफ द एक्सचेंजर समूचे अनुमानों और राजस्व की जाच करता है। पाचवें, चांसलर ऑफ द एक्सचेंजर धन विधेयक की मोटी रूप रखा केबिनट के समक्ष प्रस्तुत करता है। विचार-विमर्श के बाद जज केबिनट उसे स्वीकार लेती है तो फरवरी माह में निश्चित किये गये दिन को चांसलर ऑफ द एक्सचेंजर उसे कॉमन सभा के समक्ष प्रस्तुत करता है।

धन प्रक्रिया के मूल नियम (Basic Rules of Money Procedure)—धन प्रक्रिया के मूल नियमों को 1911 के संसदीय अधिनियम, कॉमन सभा के स्थाई आदेशों एवं परम्पराओं द्वारा निर्धारित किया गया है। इन्हें मुख्यतः निम्न शीषकों द्वारा अभिव्यक्त किया जा सता है—

1 धन विधेयक का प्रस्तुतीकरण—धन विधेयक पहले कामन सभा में ही प्रस्तुत किया जाता है। कॉमन सभा में प्रस्तुत करने से पूर्व उस पर सम्प्रभु की स्वीकृति ली जाती है जो मात्र औपचारिक होती है। धन विधेयक प्राउन के किसी मन्त्री द्वारा ही प्रस्तुत किया जाता है। जैसाकि स्थायी आदेश सख्या 89 में कहा गया है कि “जब तक प्राउन द्वारा सिफारिश नहीं की जाती तब तक यह सदन सावजनिक सेवा से सम्बन्धित किसी धाराशिक्षी की याचिका को स्वीकार नहीं करेगा या किसी ऐसे प्रस्ताव पर विचार नहीं करेगा जिसका उद्देश्य सावजनिक राजस्व

जाता है जिसमें कायदाही सक्षिप्त और अनौपचारिक होती है। इसमें समिति केवल इस बात को देखती है कि सभी स्थायी आदेशों की पालना की गयी है और सब जनिक अधिकारों का अनुचित रूप से उल्लंघन तो नहीं किया गया। विरोधित विधेयक निजी विधेयक समिति के पास भेज दिया जाता है। कॉमन सभा की निजी विधेयक समिति के चार सदस्य होते हैं, जबकि लाउ सभा की समिति के पांच सदस्य होते हैं। समिति के सदस्यों को इस बात की घोषणा करनी पड़ती है कि विधेयक में उनका कोई निजी हित नहीं है।

विरोधित निजी विधेयक के लिए समिति चरण अत्यधिक महत्व का होता है। यह दो तरीकों से महत्वपूर्ण है। प्रथम इस चरण में विधेयक की मृत्यु हो सकती है अर्थात् यदि समिति विधेयक की प्रस्तावना को स्वीकार नहीं करती तो उसकी मृत्यु हो जाती है, दूसरे, यदि विधेयक की प्रस्तावना को स्वीकार कर लिया जाना है तो इसकी कार्यवाही अर्द्ध-यायिक होती है अर्थात् यह 'यायालय, रेफरी या जुरी के रूप में काय करती है। विधेयक के समर्थक और विरोधी बकीलों के माध्यम से बहस में हिस्सा लेते हैं, गवाह शपथपूर्वक गवाही देते हैं, गवाहों से जिरह की जाती है, आदि। सम्बद्ध सरकारी विभाग भी समिति के समक्ष अपने पक्ष को प्रस्तुत कर सकते हैं। समिति विधेयक को स्वीकार, अस्वीकार या मशोधित कर सकती है। समिति अपने निष्णयो की रिपोर्ट सदन को प्रस्तुत कर देती है।

6 सदन द्वारा विधेयक पर विचार—समिति द्वारा रिपोर्ट किये गये विधेयक पर सदन विचार करता है। यदि विधेयक समिति द्वारा असशोधित रहता है तो विधेयक पर तत्काल तीसरा वाचन शुरू हो जाता है। यदि विधेयक समिति द्वारा सशोधित किया जाता है तो उसे तीन दिन तक सदन में रखा जाता है और उसके बाद सदन उस पर विचार करता है। सदन स्वयं भी विधेयक को सशोधित कर सकता है। सामान्यतः सदन में विधेयक बिना सशोधन या विवाद के पारित हो जाता है।

7 तीसरा वाचन—निजी विधेयक का यह चरण सार्वजनिक विधेयक की भांति होता है। इसमें विधेयक पर केवल मौखिक सशोधन ही स्वीकार किये जाते हैं और द्वितीय वाचन के बाद विधेयक में जितने भी परिवर्तन किये जाते हैं उन्हें स्वीकार का सदन विधेयक पर पारित को देता है।

8 दूसरे सदन में विधेयक—एक सदन द्वारा पारित होने के बाद विधेयक को दूसरे सदन में विचारार्थ भेजा जाता है अर्थात् यदि निजी विधेयक हाउस सभा में प्रस्तुत किया जाता है तो उसके द्वारा पारित होने के बाद उसे लाउ सभा के पास भेजा जाना है और यदि उस पहले लाउ सभा में प्रस्तुत किया जाता है तो उसे कॉमन सभा के पास भेजा जाता है। दूसरे सदन द्वारा किये गये सशोधनों की प्रक्रिया वही होती है जो मायजनिब विधेयक के बारे में होती है।

9 सामान्यतः की स्वीकृति—दोनों सदन द्वारा पारित होने के बाद विधेयक

•

करने समय साधनोपाय समिति (The Committee of Ways and Means) के रूप में कार्य करता था। अब ये समितियाँ विद्यमान नहीं हैं। इन्हें समाप्त कर दिया गया है। अब सदन प्रस्तावों को स्वयं पारित करता है।

सदन धन विधेयक के जिम्मे पहलुओं पर अर्थात् विषयों पर विचार करना चाहता है परम्परानुसार उनका चयन विपक्ष करता है। सदन धन विधेयक की जांच सचिव निधि (The Consolidated Fund) से शुरू करता है क्योंकि उस इसे ही करे या अन्य साधनों द्वारा पुनः भरना होता है और इससे ही धन निकालने के लिये स्वीकृति प्रदान करनी होती है और सरकार को प्राधिकृत करना होता है।

सचिव निधि से किये जाने वाले खर्च दो प्रकार के हैं जो निम्न हैं—

(i) सचिव निधि पर भारित खर्चें या सेवाएँ—जिन सेवाओं को राजनीतिक विवाद से दूर रखने की आवश्यकता होती है उन्हें प्रायः सचिव निधि पर भारित कर दिया जाता है। उदाहरणतः सिविल सूची स्वीकार, विपक्ष के नेता, उच्च न्यायालय के न्यायाधीशों, लेखा नियन्ता एवं महालेखा परीक्षक (Comptroller and Auditor General) आदि के वेतन सचिव निधि पर भारित होते हैं। इस प्रकार की सेवाओं पर खर्च की जाने वाली राशि के लिये प्रतिवष सदन की स्वीकृति लेने की आवश्यकता नहीं होती।

(ii) पूर्ति सेवाएँ (Supply Services)—ये सेवाएँ अनुमानों पर आधारित होती हैं और इनके लिये सदन की प्रतिवष स्वीकृति की आवश्यकता होती है। ये सेवाएँ दो प्रकार की हैं—(a) प्रतिरक्षा और (b) सिविल एवं राजस्व विभाग सेवाएँ। दूसरे प्रकार की सेवाओं को दस वर्गों (Classes) में विभक्त किया जाता है, वर्गों को प्रस्तावों (Votes) में, प्रस्तावों को शीपों में और शीपों को मदों (Items) में विभक्त किया जाता है।

(iii) विवाद एवं सतदीय नियंत्रण—स्थायी आदेश 18 के अनुसार अनुमानों पूरक अनुमानों और अतिरिक्त प्रस्तावों (Estimates, Supplementary Estimates and Excess Votes) पर विवाद के लिए 29 दिन निर्धारित किए जाते हैं। इन दिनों में ही सदन सावजनिक धन पर निगरानी रखने वाले कुत्से की भूमिका निभा सकता है। वह सरकार को अपनी नीतियों एवं कार्यों के औचित्य को सिद्ध करने के लिये कह सकता है, सरकार की नीतियों की आलोचना कर सकता है, प्रशासनिक कुशलता की समीक्षा कर सकता है, सावजनिक लेखों में औपचारिक नियमों की पालना की जांच कर सकता है सरकार की फिजूलखर्चियाँ और मुख्य-राजनीतिक प्रश्नों पर जनमत का ध्यान आकर्षित कर सकता है, कटौती प्रस्ताव प्रस्तुत कर सकता है, आदि। सदन की इन कार्यवाहियों का सरकार पर प्रभाव पड़ता है परन्तु अनुमानों में कटौती तब तक स्वीकार नहीं की जाती जब तक मंत्री (सेविनेट) इसके लिये राजी न हो जाय।

अधिकार दे दिया गया। प्रस्ताव के पारित होने पर बहस को तत्काल बन्द कर दिया जाता था और विषय पर मतदान करा लिया जाता था। बहस को समाप्त कराने की वर्तमान विधियाँ (Modern Methods of Closing debate)—वर्तमान समय में वॉमन सभा में बहस को समाप्त कराने के लिए जिन विधियों का प्रयोग किया जाता है उनमें प्रमुख निम्न हैं—

1 साधारण समापन (Simple Closure)—इसके द्वारा वॉमन सभा का कोई भी सदस्य (जो प्रायः सरकारी मन्त्रेतर या निजी सदस्य विधेयक का प्रभावी होता है) किसी विषय पर बहस को समाप्त कराने का प्रस्ताव प्रस्तुत कर सकता है। प्रस्ताव में यह कहा जाता है कि "प्रश्न को अब प्रस्तुत किया जाय" (that the Question be now put) यदि स्पीकर यह महसूस करता है कि विषय पर पर्याप्त बहस हो चुकी है तो वह प्रस्ताव प्रस्तुत करने की आज्ञा दे देता है। सदन द्वारा प्रस्ताव तभी स्वीकृत माना जाता है जब कम से कम 100 सदस्य उसका समर्थन करते हैं। प्रस्ताव के स्वीकृत होने के बाद बहस तत्काल समाप्त हो जाती है और विषय पर मतदान करा लिया जाता है। यदि स्पीकर यह महसूस करता है कि बहस को समाप्त करने से नियमों का दुर्व्ययोग होगा या अल्पसंख्यकों के अधिकारों की उल्लंघना होगी तो वह बहस को समाप्त करने वाले प्रस्ताव को प्रस्तुत करने से इन्कार कर देता है। इस तरह साधारण समापन जहाँ सरकार के हाथों मन्त्रों के अवरोधन (Counter Obstruction) अर्थात् वहाँ स्पीकर के हाथों में इसके प्रयोग की अस्वीकृति विपक्ष का मरक्षण है।

साधारण समापन किसी विधेयक की प्रत्येक धारा पर लागू होता है। इसका प्रयोग पूरे सदन की समितियों और स्थायी समितियों में भी किया जा सकता है। स्थायी समिति में इसका प्रयोग तभी किया जा सकता है यदि समिति के एक तिहाई सदस्य इसका समर्थन करते हैं।

2 गिलोटिन या विभागीय समापन (Guillotine or Closure by Counting-out)—गिलोटिन का शाब्दिक अर्थ है 'कटाई मशीन' अर्थात् वह मशीन या यंत्र जिसका प्रयोग वाटने के लिए किया जाता है। प्राचीन समय के ब्रिटिश संसद में इसका प्रयोग कामन सभा में विधेयक, उसके भाग या भाग का धाराओं पर बहस को समाप्त करने के लिए किया जाता है। जब विधेयक, उसके एक भाग या भाग की धाराओं पर पहले से निर्धारित किया गया समय समाप्त हो जाता है तो उस पर बहस को समाप्त कर दिया जाता है और शेष धाराओं पर बहस किये बिना ही मतदान करा लिया जाता है। इसे ही गिलोटिन बहते हैं। ब्रिटिश संसद में गिलोटिन का सर्वप्रथम प्रयोग 1881 अत्यावश्यक नियमों (Urgency Rules) के अन्तर्गत किया गया था।

पारित कराना पड़ता है। यदि कोई सरकार कॉमन सभा से अपने धन विधेयक को पारित नहीं करा सकती या पूर्ति को सुनिश्चित करने में असफल रहती है तो उसे पद त्याग करना पड़ता है अथवा कॉमन सभा को विघटित कर नये चुनाव कराने पड़ते हैं। उदाहरणतः 1975 में गवर्नर जनरल ने ब्रिस्ट्रिया के प्रधान मंत्री श्री व्हिटलम (Whitlam) को इसलिये पदच्युत कर दिया था कि उसकी सरकार सीनेट से दो विनियोजित विधेयक पारित कराने में असफल रही थी। दूसरे शब्दों में, ब्रिस्ट्रिया के गवर्नर जनरल ने इस सिद्धांत को लागू किया था कि यदि सरकार अपने धन विधेयक को पारित न करा सके तो उसे त्याग-पत्र दे देना चाहिये अथवा नये चुनाव कराये जाने चाहिए।

5 लाड सभा में धन विधेयक—धन विधेयक 5 अगस्त तक अधिनियम बन जाना चाहिये। अतः यह आवश्यक है कि कॉमन सभा उसे जून के अंत तक पारित करके जुलाई के शुरू में लाड सभा के विचाराय भेज दे। लाड सभा इसे एक माह तक अपने पास रख सकती है। लाड सभा धन विधेयक पर अब अड़चन डालने का प्रयास नहीं करती। यदि वह उसे इस बाल (समय) में पारित नहीं करती तो स्वीकर उसे धन विधेयक प्रमाणित कर देता है और फिर उसे लाडसभा की स्वीकृति के बिना सभाओं की स्वीकृति के लिये भेज दिया जाता है।

6 साम्राज्य की स्वीकृति—साम्राज्य की स्वीकृति मात्र औपचारिक है। उसकी स्वीकृति मिलते ही विधेयक अधिनियम बन जाता है।

निजी विधेयक (Private Bills)

अर्थ एवं प्रकृति (Meaning and Nature)—सावजनिक विधेयक का सम्बन्ध समाज के व्यापक हितों से होता है परन्तु निजी विधेयक का सम्बन्ध किसी स्थायी विशेष या किसी विशेष हित या व्यक्ति या व्यक्तियों की निकाय से होता है। जैसाकि ब्रेड और फिलिप्स ने कहा है कि "निजी विधेयक वह विधेयक है जिसका उद्देश्य किसी स्थान विशेष से सम्बन्धित कानून को परिवर्तित करना है अथवा किसी व्यक्ति विशेष या व्यक्तियों की निकाय को अधिकार प्रदान करना या उत्तरदायित्व से मुक्त करना (छुटकारा दिलाना) है।" निजी विधेयकों की आवश्यकता उस समय अनुभव की जाती है जब स्थानीय स्वशासन की संस्थाएँ ऐसे अधिकारों या शक्तियों का प्राप्त करना चाहती हैं जो उन्हें संपद के विद्यमान कानूनों के अंतर्गत प्राप्त नहीं होनी अथवा जब जनोपयोगी सेवा से सम्बन्धित निगम उप नियमों (by laws) के निर्माण की शक्ति प्राप्त करना चाहती हैं अथवा जब किसी व्यक्ति विशेष की भूमि को अनिवाय रूप से प्राप्त करना होता है। जिस विधेयक द्वारा (जो पारित होने के बाद निजी विधान का रूप ग्रहण कर लेता है) संसद स्थानीय स्वशासन की संस्थाओं, निगमों, राष्ट्रीयकृत उद्योगों, कम्पनियों, व्यक्तियों

काय को पूरा करना कठिन हो जायेगा । अतः उनकी उपस्थिति विधायी काय के पूरा होने की गारण्टी है । जैसाकि सर आइवर जेनिंस ने कहा है कि 'साधारण समापन कगारू और गिलोटिन ऐसे यंत्र हैं जो उचित गति से विधि निर्माण के काय को पूरा करने की प्रेरणा देते हैं ।' उनकी उपस्थिति ऐच्छिक समन्वय का सम्भावना को भी बढ़ावा देती है ।

कॉमन सभा की समितियाँ (Committees of the House of Commons)

वर्तमान समय में विश्व में कोई भी ऐसी व्यवस्थापिका नहीं जो समितियों का प्रयोग नहीं करती । सभी व्यवस्थापिकाएँ आवश्यकतानुसार समितियों का प्रयोग करती हैं । आधुनिक राज्यों का स्वरूप लोक कल्याणकारी होने से उनके कार्यों का क्षेत्र अत्यधिक बढ़ गया है । इसके साथ ही व्यवस्थापिका के विधान सम्बन्धी काय का भी विस्तार हो गया है । दूसरे, औद्योगिक विकास ने विधान को तकनीकी बना दिया है । तीसरे व्यवस्थापिका जैसी बड़ी संस्थाएँ विज्ञानों पर विचार करने के लिए उपयुक्त होती हैं परन्तु सूक्ष्म अध्ययन के लिये अनुपयुक्त होती है । अतः व्यवस्थापिकाओं के काय भार को हल्का करने, उनके समय की वृद्धि करने विशेषज्ञों से सहायता लेने और विधेयकों के सूक्ष्म एवं पूर्ण अध्ययन के लिये समितियों का प्रयोग किया जाता है । समितियाँ, जैसाकि रोड ने कहा है व्यवस्थापिका की "आय, कान हाथ और मस्तिष्क" होती हैं ।

ब्रिटेन में कॉमन सभा की समितियों का विकास साम्राज्यी एलिजाबेथ प्रथम के काल में प्रथम समितियों के रूप में हुआ था । प्रिवी पापर्स को, जो उस समय कॉमन सभा में बैठ करके थे, इन समितियों का सदस्य नियुक्त कर दिया जाता था और वे विधेयकों पर विचार करते थे । सम्पूर्ण सदन की मति का विकास स्वीकार से छुटकारा पाने के लिए तथा विवादों में अधिक स्वतंत्रता प्राप्त करने के लिए किया गया था (आरम्भ में स्वीकर मन्त्र/साम्राज्यी का विश्वासपात्र व्यक्ति होता था और उसी के द्वारा नियुक्त किया जाता था अतः कॉमन सभा के सदस्यों ने अपने छुटकारा पाने के लिए सम्पूर्ण सदन की समिति या तरीका निकाला । यह प्रथा आज भी विद्यमान है । स्वीकर सम्पूर्ण सदन की समिति की अध्यक्षता नहीं करता सन् 1628 तक पाँच बड़ी स्थायी समितियों का विकास हो गया था जिन्हें "ग्रैंड समितियाँ" (Grand Committees) कहा जाता था । परन्तु सन् 1701 में ब्रिटेन के काल में ही सम्पूर्ण सदन की समिति का सही विकास हुआ और 1885 पर विचार करने के लिए एक आवश्यक चरण (stage) बन गया । सन् 1885 प्रथम समितियाँ के विचार हेतु भजे गए विधेयकों को आइवर, सभी समितियों पर सम्पूर्ण सदन की मति ही विचार करती थी । यद्यपि सन्

बारी में भी इसकी एक प्रतिलिपि 20 नवम्बर तक जमा करानी पड़ती है। (iii) 11 दिसम्बर तक दो स्थानीय-धार्मिक पत्रों और लण्डन गज़ट में इसे प्रकाशित करना होता है। (iv) यदि विधेयक से सरकारी विभाग प्रभावित होते हैं तो उन्हें भी इसकी सूचना देनी होती है। (v) प्रभावित होने वाले व्यक्तियों को इसकी सूचना 5 दिसम्बर तक मिल जानी चाहिए। (vi) 17 दिसम्बर तक विधेयक के विरोधी अपनी आपत्तियाँ पेश कर सकते हैं।

2 विधेयक का परीक्षण (Examination of the Bill)—18 दिसम्बर अथवा इसके बाद दो परीक्षक विधेयक का परीक्षण करते हैं। इन परीक्षकों की नियुक्ति समद करती है और वे सदस्य के अग्रिमारी होने हैं। एक परीक्षक की नियुक्ति कॉमन सभा करती है और दूसरे की लाड सभा। परीक्षक केवल इस बात का परीक्षण करते हैं कि क्या आरम्भिक तैयारी के सम्बन्ध में स्थायी आदेशों का पालन किया गया है या नहीं। यदि विधेयक की आरम्भिक तैयारी में स्थायी आदेशों का अनुपालन नहीं किया गया होता तो उसे स्थायी आदेश समिति के पास भेज दिया जाता है ताकि इस बात का निगम किया जा सके कि क्या आरम्भिक तैयारी की आवश्यकताओं को छोड़ दिया जाय। 8 जनवरी तक साधनोपाय समिति का अध्यक्ष एवं समितियों का लाड चेयरमैन दोनों मिलकर विधेयक को दोनों सदन में वाट देते हैं।

3 प्रथम वाचन—यदि परीक्षक इस बात का अनुममयन कर देते हैं कि विधेयक की आरम्भिक तैयारी में स्थायी आदेशों का अनुपालन किया गया है, तो विधेयक की प्रतिलिपि को सम्बन्धित सदन की मेज पर रख दिया जाता है और यह मान लिया जाता है कि उसका प्रथम वाचन पूरा हो गया है और उम पर दूसरे वाचन का आदेश दे दिया जाता है। यह चरण मात्र औपचारिक होता है।

4 दूसरा वाचन—सावजनिक विधेयक और निजी विधेयक के दूसरे वाचन की प्रक्रिया में अन्तर होता है। जहाँ सावजनिक विधेयक के दूसरे वाचन में उसकी वाङ्मनीयता को निर्धारित किया जाता है वहाँ निजी विधेयक के दूसरे चरण में उसकी वाङ्मनीयता को निर्धारित नहीं किया जाता। उसमें केवल इस बात का निर्धारित किया जाता है कि उसकी प्रस्तावना में घोषित तथ्यों को सही मानन हुए क्या उस राष्ट्रीय नीति की दृष्टि में स्वीकार किया जा सकता है या नहीं। सामान्यतः इस चरण में विधेयक का विरोध नहीं किया जाता यद्यपि कभी-कभी राष्ट्रीय हित के आधार पर उनका विरोध करा है।

5 समिति चरण—द्वितीय वाचन के बाद विधेयक को चयन समिति के पास भेज दिया जाता है। समिति की कार्यवाही हम वान पर निर्भर करती है कि क्या विधेयक विरोध (Unopposed) है अथवा विरोधित (Opposed) है। यदि विधेयक विरोधित है तो उसे विरोधित विधेयक समिति के पास भेज दिया

[Parliamentary (No. 2) Bill, 1969] जिम्मे लार्ड सभा को सुधारन का असफल प्रयास किया था।

सम्पूर्ण सदन को समिति की कार्यवाही कॉमन सभा की कार्यवाही से मुफ्त निम्न रूप से भिन्न होती है—

(i) स्पीकर सम्पूर्ण सदन की समिति की अध्यक्षता नहीं करता जबकि वह कॉमन सभा की अध्यक्षता करता है। समिति का अपना चेंबरमैन होता है जिसे समिति द्वारा (कॉमन सभा के आरम्भ में ही) चुना जाता है। माधनोपाय समिति का चेंबरमैन अथवा उप चेंबरमैन सम्पूर्ण सदन की समिति की अध्यक्षता करता है। समिति की अध्यक्षता करते समय चेंबरमैन स्पीकर की कुर्सी पर नहीं बैठता बल्कि सदन के क्लर्क के निकट पड़ी एक कुर्सी पर बैठता है। समिति का चेंबरमैन सत्तारूढ़ दल का एक वरिष्ठ सदस्य होता है। एक राजनीतिक व्यक्त होने से वह निस्पक्षता से कार्य नहीं करता। जैसाकि ग्रॉग और जिक ने कहा है कि "सम्पूर्ण सदन की समिति पर सरकारी दल और सत्तारूढ़ मंत्रों का विशेष प्रभाव रहता है।"

(ii) जब सदन सम्पूर्ण सदन की समिति के रूप में कार्य करता है तो स्पीकर की सत्ता के प्रतीक "गदा" (The mace) को भेज के नीचे रख दिया जाता है।

(iii) सम्पूर्ण सदन की समिति की कार्यवाही कम औपचारिक और कम कठोर होती है। समिति में विषयों पर खुल कर विचार-विमर्श हो सकता है। न प्रस्तावों के अनुमोदन की आवश्यकता होती है और न समोपन के नियम लागू होते हैं। किसी विषय पर बहस के बाद होने के बाद भी उस पर बहस की जा सकती है और कोई सदस्य एक विषय या प्रश्न पर एक से अधिक बार बोल सकता है।

2 स्थायी समितियाँ (Standing Committees)— किसी भी सावजनिक विषय पर विचार करने हेतु स्थायी समिति की नियुक्ति की जाती है। इन आवश्यकतानुसार नियुक्त किया जाता है। वर्तमान समय में कॉमन सभा की 5 और लार्ड सभा की एक स्थायी समिति है। कॉमन सभा की स्थायी समितियाँ भ्रमरीय की प्रतिनिधि सदन की स्थायी समितियों की भाँति विषयवार नहीं बनायी जाती। उन्हें वर्गानुक्रम के आधार पर नियुक्त किया जाता है और वे अ, ब, स, द आदि (A, B, C, D etc) के नाम से जानी जाती हैं। स्पीकर, स्थापित परम्पराओं के अनुसार किसी भी विधेयक को किसी भी स्थायी समिति के विचाराय भेज सकता है। स्कॉटलैण्ड से सम्बंधित सभी विधेयक स्कॉटिश समिति के विचार हेतु भेजे जाते हैं। यद्यपि बल्म समिति के नाम से कोई पृथक स्थायी समिति नहीं परन्तु वेल्स के मेनमाउथशायर से सम्बंधित सभी विधेयक उस स्थायी समिति के विचार हेतु भेजे जाते हैं जिसमें बल्म के निर्वाचन क्षेत्रों के सभी सदस्य शामिल होते हैं। प्रत्येक विधेयक के लिए एक पृथक स्थायी समिति को नियुक्त किया जाता है।

को साम्राज्य की स्वीकृति के लिए भेज दिया जाता है जो मात्र औपचारिक होती है। साम्राज्य की स्वीकृति मिलते ही विधेयक अधिनियम बन जाता है और उसे पृथक् साविध्व पुस्तक में प्रकाशित कर दिया जाता है।

मूर्त्याकन—निजी विधेयक प्रक्रिया की यह कह कर आलोचना की जाती है कि यह अत्यधिक खर्चीली है। उसे पारित कराने के लिए अनेक प्रकार के खर्चों को बरदाश्त (वहन) करना पड़ता है अर्थात् वकीलों की फीस, विशेषज्ञों की गवाही एवं ससदीय एजेण्टों के खर्चों, दस्तावेजों की तयारी एवं प्रकाशन आदि पर अत्यधिक खर्चों को बरदाश्त करना पड़ता है। दूसरी ओर, इस प्रक्रिया के पक्ष में यह कहा जाता है कि यह ससद का अधिन समय नहीं लेती। केवल परीक्षकों को ही उस पर थोड़ा व्यतीत करना पड़ता है इसकी प्रक्रिया अर्द्ध-यायिक होने से राजनीतिक प्रभाव से मुक्त होती है। इसकी प्रक्रिया विस्तृत होती है जो इस बात को सुनिश्चित करती है कि व्यक्ति के निजी अधिकार अनजाने में ही तो नहीं छीने जा रहे।

बहस को समाप्त करने की प्रक्रिया (Procedure for Closing Debate)

आवश्यकता (Necessity)—कामन सभा में विषयों पर बहस समाप्त या नियंत्रित या कम करने की आवश्यकता मुख्यतः निम्न कारणों से रहती है—

(i) कॉमन सभा के पास कार्य की अधिकता रहती है जबकि उसके पास समय का अभाव रहता है।

(ii) सरकार अधिवेशन काल में अपने विधायी कार्य को पूरा करना चाहती है जबकि विपक्ष सरकार से रियायतें प्राप्त करने के उद्देश्य से विषयों पर बहस को लम्बा खींचना चाहता है।

(iii) विषयों पर अमंगल शब्दों के प्रयोग अथवा तथ्यों को बार-बार दोहराने की प्रवृत्ति को रोकने की आवश्यकता होती है।

सक्षम में, सदन की कार्यवाही को सुचारू रूप से संचालित करने एवं विधायी कार्य को पूरा करने के लिए बहस को समाप्त करने का आवश्यकता होती है।

बहस को समाप्त करने की प्रक्रिया का विकास (Development of Procedure for Closing Debate)—कॉमन सभा ने बहस को नियंत्रित या समाप्त करने की प्रक्रिया का विकास सहसा नहीं किया। इसका विकास क्रमिक रूप से हुआ है। 18वीं और 19वीं शताब्दी में बहस को नियंत्रित करने की प्रक्रिया अत्यधिक ढीली थी। उदाहरण 1881 में आइरिश राष्ट्रवादियों ने माथण को स्वतंत्रता का इतना दुरुपयोग किया था कि सदन को 41 घण्टे तक एक बैठक करनी पड़ी। इस घटना ने बहस को नियंत्रित करने की कड़ी व्यवस्था की आवश्यकता को महसूस करा दिया। परिणामस्वरूप सदन ने एक प्रस्ताव पारित करके स्पीकर को बहस को समाप्त कराने के लिए प्रस्ताव (Motion) प्रस्तुत करने का अधिकार दे दिया। सन् 1887 में एक ससद को इस प्रकार के प्रस्ताव को प्रस्तुत कराने का

इहे स्थायी आदेशों अथवा सदन के आदेशों द्वारा नियुक्त किया जा सकता है। स्थायी आदेशों द्वारा नियुक्त की जाने वाली सत्रीय समितियों के उदाहरण हैं— सावजनिक लेखा समिति (The Public Accounts Committee), चयन समिति (The Committee of Selection), स्थायी आदेश समिति (The standing Orders Committee), आदि। सदन के आदेशों द्वारा नियुक्त की जाने वाली सत्रीय समितियों के उदाहरण हैं व्यय समिति, विशेषाधिकार समिति, सावजनिक याचिका समिति, प्रकाशन एवं विवाद रिपोर्ट समिति, सांविधिक कानून समिति (Statutory Instruments Committee), आदि।

चयन समिति के कुल 11 सदस्य होने हैं, जिनमें से 6 सरकारी पक्ष से और 5 विपक्ष से होने हैं। यद्यपि बाह्य रूप से इसके सदस्यों को सदन द्वारा चुना जाता है। परंतु वस्तुतः इसके सदस्यों को प्रधानमंत्री और विपक्ष का नेता मिल कर चुनते हैं। चयन समिति स्थायी समिति के सभी सदस्यों को स्थायी आदेश समिति के 8 सदस्यों को और निजी विधेयक समितियों के सदस्यों को नियुक्त करती है। समिति निजी विधेयकों को निजी विधेयक समितियों को आवंटित करती है।

(ii) तदथ समितियाँ (Adhoc Committees)—इहे विशेष विषयों की जांच हेतु नियुक्त किया जाता है। उदाहरणतः विधेयकों की जांच अथवा सदन की कार्यवाही में सुधार करने हेतु नियुक्त की गयी समितियाँ तदथ समितियाँ ही हैं।

(iii) विशेषज्ञ समितियाँ (Specialist Committees)—वर्तमान समय में प्रशासन पर सदन के नियन्त्रण को वास्तविक बनाने हेतु विशेषज्ञ समितियाँ का प्रयोग किया गया है, विशेषकर शिक्षा, विज्ञान, कृषि और तकनीकी क्षेत्रों में इनका प्रयोग किया गया है परंतु इनका प्रचलन विधायी प्रक्रिया का अभिन्न अंग नहीं बन सका। अतः वे अभी अपनी प्रारम्भिक स्थिति में ही हैं।

प्रवर समितियाँ की विशेषता यह है कि वे विशेष शक्तियों का प्रयोग कर सकती हैं। उदाहरणतः वे गवाहों को गवाही के लिए बुला सकती हैं और दस्तावेजों को मगवा सकती हैं। वे अपनी उप समितियों का निर्माण कर सकती हैं और स्थानीय जांच के लिए सदन से बाहर बैठकों का आयोजन कर सकती हैं।

4 सयुक्त समितियाँ (Joint Committees)—ब्रिटेन में इन समितियों का प्रयोग 19वीं शताब्दी से होता रहा है। इन्हें तब नियुक्त किया जाता है जब दोनों सदनों से सम्बंध रखने वाले गैर-राजनीतिक विषयों अथवा निजी विधेयकों पर (जिनमें कोई महत्वपूर्ण सिद्धांत निहित होना है) विचार करना होता है। व्यवहार में सयुक्त समिति सदन के प्रथम सदन की एक पृथक् पृथक् प्रवर समिति होती है जो इकट्ठे बैठक करती हैं। इनके सदस्यों की संख्या बराबर-बराबर होती है और वे अपने-अपने सदन का अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत करती हैं। सयुक्त समिति का क्षेत्रक कोई पावर अर्थात् लाइ मभा का सदस्य होता है। उदाहरणतः सन 1933 में

गिलोटिन महत्वपूर्ण विधेयकों पर लागू होता है। इसके लिए समय सूची (Time table) तैयार की जाती है। समय सूची में विधेयक के प्रत्येक चरण, विधेयक के भाग और भाग की धाराओं पर बहस के लिए समय निर्धारित कर दिया जाता है। जब निर्धारित समय समाप्त हो जाता है तो बहस समाप्त हो जाती है क्योंकि विधेयक को भागों में विभाजित किया जाता है और भागों पर निर्धारित किये गये समय के समाप्त होते ही उन पर बहस समाप्त हो जाती है अतः इसे विभागोप समापन भी कहते हैं। सरकार समय सूची को प्रायः विपक्ष से परामर्श करके तैयार करती है। यदि दोनों में सहमति से समय सूची तैयार न हो सके तो सरकार द्वारा निर्धारित किया गया समय अर्थात् गिलोटिन लागू होता है। यदि गिलोटिन का प्रयोग सम्पूर्ण सदन की समिति या रिपोर्ट चरण में किया जाता है तो स्थायी आदेश 43 के अनुसार एक तटस्थ वाय समिति (Neutral Business Committee) का निर्माण किया जाता है जो विधेयक को भागों में विभाजित करती है और प्रत्येक भाग पर बहस के लिए दिनों को निर्धारित करती है।

गिलोटिन एक कठोर (Drastic) प्रक्रिया है। इसके प्रयोग द्वारा विधेयक की अधिकांश एवं महत्वपूर्ण धाराएँ बिना बहस के पारित हो जाती हैं। विपक्ष गिलोटिन के प्रयोग को पसन्द नहीं करता। इसका लाभ यह है कि सरकार को पहले से पता होता है कि विधेयक का कौन सा चरण कब पारित हो जायेगा।

3 कंगारू समापन (Kangaroo Closure)—कंगारू आस्ट्रेलिया में पाये जाने वाले एक जानवर का नाम है। वह चलता नहीं बल्कि एक स्थान से दूसरे स्थान पर जाने के लिए छलांग लगाता है। ब्रिटेन में इस विधि का प्रयोग पहले किया जाता था। इसके द्वारा स्पीकर बहस के लिए विधेयक की धाराओं का चयन किया करता था। शेष धाराओं पर बिना बहस के ही मतदान करा लिया जाता था। स्पीकर यह कार्य सभी करता था जब सदन इस आशय का प्रस्ताव पारित कर देता था। अतमान समय में बहस को समाप्त करने के लिए इस विधि का प्रयोग नहीं किया जाता। यह पद्धति लुप्त या अप्रचलित हो गयी है।

4 सशोधनों का चयन (Selection of Amendments)—कभी कभी विधेयक पर प्रस्तुत किए गये सशोधनों की संख्या अत्यधिक होती है। समय अभाव के कारण सदन उन सभी पर बहस नहीं कर सकता। अतः जब रिपोर्ट स्तर पर स्पीकर अथवा समिति स्तर पर पूरा सदन की समिति या स्थायी समिति का चेयरमैन यह महसूस करता है कि विधेयक पर प्रस्तुत किये गये सभी सशोधनों पर बहस करने से अनुचित अर्थात् हृद से ज्यादा समय व्यतीत हो जायेगा तो वह बहस के लिए कुछ महत्वपूर्ण सशोधनों का चयन कर लेता है। इसे ही सशोधनों का चयन कहते हैं।

उपर्युक्त दृष्टान्त स्पष्ट है कि बहस को समाप्त करने की अनेक विधियाँ हैं। वे समय की आवश्यकता हैं। यदि वे विद्यमान न हों तो सदन के लिए विवादी

कर सकती। वे सदन द्वारा भेजे गये विधेयकों पर केवल विचार विमर्श करती हैं। उन्हें विधेयकों को अपने प्रतिवेदनो सहित, सदन का वापस लौटाना हाता है। यह सदन पर निर्भर करता है कि वह समिति के सुझावों या सशोधनों को स्वीकार कर अवकाश न करे। संक्षेप में "ब्रिटिश समितियाँ" जैसा कि हरमन फ्राइजर ने कहा है, "केवल 'महायुक्त परिचारिकाएँ' हैं जो मशौधनों की सफाई करती हैं।" वे सी. ह्यूडर ने ठीक कहा है कि "यदि ब्रिटेन को ससदीय व्यवस्थापन पर गढ़ है तो अमरीका को समिति व्यवस्थापन पर।"

ब्रिटिश और अमरीकी समितियों का तुलनात्मक अध्ययन (A Comparative Study of British and American Committees)

इस प्रश्न का विस्तृत वर्णन अमरीका के संविधान में यथा स्थान दिया गया है। अतः इसका अध्ययन उसी स्थान पर कीजिए।

महामहिम का विपक्ष

(Her Majesty's Opposition)

लोकतन्त्र में, विरोधकर ससदीय लोकतन्त्र में, विपक्ष उमका प्राण होता है। यही कारण है कि ससदीय लोकतन्त्र में वह न केवल विद्यमान होता है बल्कि क्रियाशील भी होता है। अधिनायकवादी और लोकतांत्रिक व्यवस्थाओं में मुख्य अंतर ही यह है कि जहाँ अधिनायकवाद में विपक्ष "मृतक" या "जेलम" होता है, वहाँ लोकतन्त्र में वह स्वतंत्र विचरण करता है। विपक्ष जितनी मात्रा में सुदृढ़ एवं सगठित होता है उतनी मात्रा में उसकी भूमिका रचनात्मक होती है और जितनी मात्रा में वह विघटित या निर्बल होता है उतनी मात्रा में उसकी भूमिका क्षीण हो जाती है।

ससदीय लोकतन्त्र में विपक्ष की आवश्यकता स्वयं सिद्ध है। लोकतांत्रिक सरकार "जनता की जनता द्वारा और जनता के लिए होती है"। अतः जनता का सरकार पर नियंत्रण बनाये रखने के लिए, निरपेक्ष शक्तियों को ग्रहण करने की सत्ता की प्रवृत्ति एवं ज्यादातियों को रोकने के लिए, सरकार की नीतियों की असफलताओं और उसके कार्यों की लुप्तियों एवं त्रुटियों का परीक्षण करने के लिए, जनता की शिष्यायत्ता को दूर रखाने के लिए, सरकार को जनता की आवश्यकताओं और भावनाओं के प्रति मदेनशील बनाय रखने के लिए, अल्पमत के विचारों को प्रकट करने के लिए तथा सरकार के उत्तरदायित्व की व्यावहारिक बनाने के लिए विपक्ष न किमी मुक्ति या उपाय (device) की आवश्यकता होती है। निश्चित मंत्रिपरिषद् में सरकार का निर्माण करने वाले उपायों की व्यवस्था प्रायः की जाती है। उत्तरदायित्व मंत्रिपरिषद् में जनमत मण्डल की व्यवस्था है और अमरीका में शक्ति वृद्धकरण और ध्वस्त एव सन्तुलन की व्यवस्था है। अमरीका में सर्वोच्च

1882 में स्थायी समितियों की स्थापना की थी परन्तु 1907 में ही स्थायी आदेशों द्वारा वर्तमान समिति व्यवस्था को स्थापित किया गया।

ब्रिटिश समितियाँ—वर्तमान समय में कॉमन सभा में पाँच प्रकार की समितियाँ हैं। वे हैं (i) सम्पूर्ण सदन की समितियाँ, (ii) स्थायी समितियाँ, (iii) प्रवर समितियाँ, (iv) सयुक्त समितियाँ और (v) निजी विधेयक समितियाँ।

1 सम्पूर्ण सदन की समिति (Committee of the Whole House)—सम्पूर्ण सदन की समिति साधारण कॉमन सभा ही होती है जो समिति के रूप में बैठक करती है। कॉमन सभा के सभी सदस्य इसके सदस्य होते हैं। विधेयक के द्वितीय वाचन के बाद कोई भी सदस्य यह प्रस्ताव कर सकता है (जो प्रायः सरकारी पक्ष से होता है) कि विधेयक को सम्पूर्ण सदन की समिति के विचारार्थ भेजा जाये, वह यह भी प्रस्ताव कर सकता है कि विधेयक के एक अंश को सम्पूर्ण सदन की समिति और एक अंश को स्थायी समिति के विचारार्थ भेजा जाये। वर्तमान समय में प्रायः निम्न प्रकार के विधेयक ही सम्पूर्ण सदन की समिति के विचारार्थ भेजे जाते हैं—

(i) अत्यधिक राजनीतिक अथवा सर्वैधानिक महत्त्व के विधेयक।

(ii) वे विधेयक जिन्हें सरकार शीघ्र या जितना जल्दी सम्भव हो सके, लागू कराना चाहती है।

(iii) गैर-विवादास्पद विधेयक।

(iv) सन् 1967 तक वार्षिक वित्त विधेयक (Annual Financial Bill) सम्पूर्ण सदन की समितियों के विचारार्थ ही भेजे जाते थे। परन्तु वर्तमान समय में वित्त विधेयक को विभाजित कर दिया जाता है। उसको कुछ मुख्य धारों सम्पूर्ण सदन की समिति के विचारार्थ भेजी जाती है और शेष धाराओं को स्थायी समिति के विचारार्थ भेज दिया जाता है। (स्थायी आदेश सख्या 40 (3) वर्तमान समय में पूर्ति समिति (The Committee of Supply) और साधनोपाय समिति (The Committee of Way Means) जैसी कोई चीज विद्यमान नहीं। सन् 1967 में इन्हें समाप्त कर दिया गया था।

(v) अस्थायी आदेशों के अनुमोदन से सम्बन्धित विधेयक।

सम्पूर्ण सदन की समिति ने समय-समय-पर जिन महत्त्वपूर्ण विधेयकों पर विचार किया है उनमें प्रमुख हैं राष्ट्रमण्डलीय आप्रवासी ऐक्ट, 1968 (The Commonwealth Immigrants Act 1968), जन प्रतिनिधि ऐक्ट, 1969 (The Representation of People Act, 1969), औद्योगिक सम्बन्ध ऐक्ट (The Industrial Relations Act 1971), यूरोपीय समुदाय ऐक्ट, 1972 (The European Communities Act, 1972), सप्तदीय विधेयक (सख्या 2) 1969,

मे विपक्ष को न तो सरकारी मान्यता प्राप्त है और न उसके नेता को सरकारी खजाने से वेतन मिलता है।

2 वैकल्पिक सरकार (An Alternative Government)—ब्रिटेन में विपक्ष वैकल्पिक सरकार के रूप में कार्य करता है। वह न केवल अपने आपको वैकल्पिक सरकार समझता है बल्कि सरकार और निर्वाचक मण्डल भी उसे वैकल्पिक सरकार समझता है। ब्रिटेन में शासक दल बराबर बदलता रहता है। जो दल आज सत्ता में होता है वह कल विपक्ष का रूप ग्रहण करता है। अतः विपक्ष "निष्ठावान रचनात्मक और जिम्मेदार" (Loyal, Constructive and Responsible) रहता है। वह निष्ठावान इसलिए है कि वह ब्रिटिश संविधान के मूल सिद्धांतों को स्वीकार करता है और सत्ता परिवर्तन के लिए सर्वधानिक साधनों का प्रयोग करता है। वह शक्ति या हिंसा द्वारा सत्ता को प्राप्त करना नहीं चाहता बल्कि जनता के विपक्ष को अपील करके अर्थात् जनमत को अपने पक्ष में करके सत्ता को प्राप्त करना चाहता है। जैसा कि प्रो ए सी कीथ ने कहा है कि "विपक्ष इसलिए सत्ता चाहता है कि वह उन परिवर्तनों को लागू कर सके जिन्हें वह वांछनीय समझता है। वह उन साधनों द्वारा सत्ता नहीं चाहता जो लोकतन्त्र को अस्वीकार करते हैं।" इस तरह ब्रिटेन में विपक्ष राजनीति के खेल के नियमों को स्वीकार करता है वह भारतीय विपक्ष की भांति आंदोलन की राजनीति का सहारा नहीं लेता।

ब्रिटेन में विपक्ष रचनात्मक इसलिए है कि वह वैकल्पिक सरकार है जो निर्वाचनों में सफलता प्राप्त कर अपनी नीतियों को लागू करना चाहता है वह "छाया मंत्रिमण्डल" (Shadow Cabinet) है, जिसके प्रमुख सदस्यों में विषयों का उसी प्रकार बंटवारा किया जाता है जिस प्रकार सत्तारूढ़ दल मंत्रियों में विभागों का बंटवारा करता है और वे विपक्ष की प्रथम पत्तियों में उसी प्रकार बैठते हैं जिस प्रकार सरकारी पक्ष की प्रथम पत्तियों में मंत्री बैठते हैं। विपक्ष की बैठकें विपक्ष के नेता के नृत्न में नियमित रूप से होती हैं। वे मिलकर विपक्ष की नीति (रणनीति) और कौशल को तैयार करते हैं। विपक्ष का सचेतक (Whip) विपक्ष के लिए गमयन जुटान का उसी प्रकार प्रयास करता है जिस प्रकार सरकारी सचेतक अपने लिए समर्थन जुटान का प्रयास करता है।

'ब्रिटेन में विपक्ष जिम्मेदार इसलिए है कि उसकी पत्तियों में कुछ प्रोत्ती पायद होते हैं और मगद या निर्वाचन में सरकार की पराजय के बाद उस सरकार निर्माण के लिए निमंत्रण दिया जा सकता है।' जैसा कि प्रो के सी द्विपरने कहा है कि विपक्ष इसलिए जिम्मेदार है कि वह इस जानकारी और आशा से आगे बढ़ता है कि उन प्रशासन के कार्य का सम्भालना के लिए कहा जाय।' अतः वह उन निर्वाचन में भी निर्वाचकों में पुरस्कार कर सकता है और सरकार में उसे विधायक में ले सकता है। पार्टी प्रशासन का कारण निर्वाचन सरकार का मगद है।

प्रत्येक स्थायी समिति के सदस्यों की संख्या 16 और 50 के बीच होती है। चयन समिति इसके सदस्यों को सदन में दलों के सदस्यों के अनुपात में नियुक्त करती है। सदस्यों को नियुक्त करने समय समिति उनकी अभिरुचियां, योग्यताओं और भौगोलिक प्रतिनिधित्व को ध्यान में रखती है। यद्यपि ग्रिनिंग स्थायी समितियाँ घमरीकी स्थायी समितियों की भांति विशेषज्ञों की समितियाँ नहीं होती इस पर भी उन्हें बनाड़ी या मूढक समितिया भी नहीं कहा जा सकता क्योंकि सदस्यों की नियुक्ति में उनकी अभिरुचियों और योग्यताओं का ध्यान तो रखा ही जाता है। विशेषक का प्रभारी मंत्री सबदा समिति का सदस्य होता है। महा-यायवादी (Attorney General) और सॉलिमिटर जनरल समिति की बैठकों में हिस्सा ले सकते हैं। यदि कोई सदस्य समिति की बैठकों में अनुपस्थित रहता है अथवा समिति की सदस्यता छोड़ने की इच्छा व्यक्त करता है तो चयन समिति उसे समिति की सदस्यता से हटा सकती है। समिति की बैठकों की गणपूर्ति कुल सदस्यों का एक तिहाई भाग होता है।

स्पीकर प्रत्येक स्थायी समिति के चेयरमैन को चेयरमैन पैनल (Chairmen's Panel) से नियुक्त करता है। चेयरमैन पैनल में कम से कम 10 सदस्य होने हैं जिन्हें अधिवेशन के आरम्भ में चयन समिति द्वारा नियुक्त किया जाता है। समिति के चेयरमैन को समिति की वायवाही को नियमित करने की व्यापक शक्तियाँ होती हैं। उसके पास समापन (मिलोडिन कगारू) और सशोधनों के चयन की शक्ति होती है।

स्काटिश समिति के सदस्यों की संख्या 30 है। उन्हें स्कॉटलैण्ड के निर्वाचन क्षेत्रों से नामजद किया जाता है। इन सदस्यों के अतिरिक्त स्कॉटिश समिति में 20 तक अन्य सदस्य शामिल किये जा सकते हैं। यह समिति स्कॉटलैण्ड से सम्बन्धित सभी विषयों पर विचार करती है।

3 प्रवर समितियाँ (Select Committees)—इन्हे विशिष्ट समितियाँ भी कहा जाता है। इन्हें सदन द्वारा नियुक्त किया जाता है। इन्हें विविध उद्देश्यों की पूर्ति हेतु नियुक्त किया जा सकता है अर्थात् इन्हें विशेष विधेयकों के विचार हेतु अथवा किसी विषय की जांच हेतु अथवा निरीक्षण कार्यों को सम्पन्न करने हेतु नियुक्त किया जा सकता है। इनके सदस्यों की संख्या 15 में अधिक नहीं हो सकती यद्यपि सदन की सहमति से इसमें प्रपवाद हो सकता है। प्रत्येक प्रवर समिति अपना चेयरमैन स्वयं चुनती है।

प्रवर समितियाँ मुख्यतः तीन प्रकार की हैं। वे हैं (i) मन्त्रीय समितियाँ (ii) उदय समितियाँ और (iii) विधेयक समितियाँ।

(i) मन्त्रीय समितियाँ (Sessional Committees)—मन्त्रीय समितियाँ अधिवेशन के आरम्भ में निरीक्षण कार्यों को सम्पन्न करने हेतु नियुक्त की जाती हैं।

का ध्यान करता है जिन पर सदन बहस करना चाहता है। जब कभी विपक्ष इन विषयों पर अविश्वास के प्रस्ताव की मांग करता है तो उसे तर्जाम स्वीकार कर लिया जाता है।

(ii) यद्यपि सदन की कार्यवाही पर सरकार का पूर्ण नियंत्रण रहता है और विपक्ष के लिए एक बड़ा निश्चयी सरकार को बहिष्कृत करना कठिन होता है फिर भी सदन की कार्यवाही दोनों पक्षों (सरकार और विपक्ष) से परावर्श करके ही निश्चित की जाती है।

(iii) विपक्ष सदन की समितियों में सक्रिय भाग लेता है। उदाहरण सार्वजनिक लेखा-समिति (Public Accounts Committee) के अध्यक्ष को विपक्ष से ही लिया जाता है।

(iv) यदि विपक्ष समझता है कि किसी विधेयक को जल्दबाजी में पारित किया जा रहा है या किसी विधेयक पर पूर्ण विचार-विमर्श नहीं हुआ तो विपक्ष सरकार को उस पर पुनर्विचार के लिए बाध्य तो नहीं कर सकता परन्तु भालोजन द्वारा उससे आप्रह भवश्य कर सकता है और कोई भी सवेदनशील सरकार, जनमत के विरोधी होने के भय से, उसकी उपेक्षा नहीं कर सकती। इस तरह विपक्ष विधेयको को सहनीय, व्यावहारिक और प्रवर्तनीय (Tolerable, workable and enforceable) बनाने में सरकार की सहायता करता है।

4 सरकार के उत्तरदायित्व को सुनिश्चित करने में सहायक (Cooperative in Securing accountability of Government)—विपक्ष का मुख्य उद्देश्य सत्ता को प्राप्त करना होता है। प्रथम वह जनमत को अपने पक्ष में करने का निरन्तर प्रयास करता रहता है। इसके लिए वह सरकार के प्रस्तावों का परीक्षण करता है, प्रशासन के कार्यों की सुस्तियों और त्रुटियों को प्रकाश में लाता है, उसकी नीतियों की रचनात्मक भालोजन करता है, प्रशासन की गतिविधियों पर नजर रखता है, सदन में सरकार द्वारा दिये गये जवाबों की प्रासंगिकता की जांच करता है, भ्रष्टाचार, जनता की शिकायतों एवं आकांक्षाओं, व्यस्यमत्त के हितों आदि की ओर सरकार का ध्यान आकर्षित करता है। विपक्ष के इन कार्यों से जहाँ सरकार सचेत और सावधान हो जाती है और उस समय में अपनी नीतियों का बचाव करना पड़ता है वहाँ उनसे समुदाय को सरकार के कार्यों के बारे में सूचनाएँ प्राप्त होती हैं, सम्बन्धित हित समूहों को सामयिक चेतावनी मिल जाती है और निर्वाचकगण को सरकार की नीतियों की कुशलता और निष्पक्षता (efficiency and equity) पर राय बनाने का अवसर मिल जाता है। अतः जब विपक्ष किसी विषय में मूर्खपन भ्रष्टाचार का आरोप करता है तो उसमें जहाँ सरकार के समर्थन का परीक्षण हो जाता है वहाँ विपक्ष की भालोजन के प्रोत्साहन की परत भी हो जाती है। विपक्ष

भारतीय शासन अधिनियम में सुधार हेतु एक संयुक्त समिति का गठन किया गया था।

ब्रिटेन में एक सत्रीय संयुक्त समिति (Sessional Joint Committee) भी है जिसे समेकन संयुक्त समिति (Joint Committee on Consolidation) कहते हैं। इसके 14 सदस्य होते हैं। प्रत्येक सदन में 7-7 सदस्य निये जाते हैं। यह समिति समेकन और सांविधिक कानून सुधार अधिनियमों पर विचार करती है।

5 निजी विधेयक समिति (Private Bills Committee)—निजी विधेयक समिति निजी विधेयकों की जांच करती है। निजी विधेयक समितियाँ दो प्रकार की हैं। निर्विरोध विधेयक समिति (The Committee for Unopposed Bills)। इसके 6 सदस्य होते हैं। साधनोपाय समिति का चेयरमैन, उपचेयरमैन और चार अन्य सदस्य। इन्हें चयन समिति द्वारा नियुक्त पैनल से चुना जाता है। (ii) विरोधित विधेयक समितियाँ (Committees for Opposed Bills)—इन्हें 'निजी विधेयक समूह' (Private Bill Groups) भी कहा जाता है। कॉमन सभा की निजी विधेयक समिति के केवल 4 सदस्य होते हैं—एक चेयरमैन और तीन अन्य सदस्य परन्तु लाड सभा की निजी विधेयक समिति के पांच सदस्य होते हैं—एक चेयरमैन और चार अन्य सदस्य। समिति के चेयरमैन और सदस्यों को चयन समिति द्वारा नामजद किया जाता है। सभी सदस्यों को इस बात की घोषणा करनी पड़ती है कि विधेयक में उनका कोई निजी हित नहीं है।

निजी विधेयक समिति का अर्थ—याचिका सस्थायें हैं। वे 'घायालय की भाँति कार्य करती हैं। वे रेफरी और जूरी के रूप में कार्य करती हैं। विधेयक के समर्थक एवं विरोधी उनके समक्ष गरमा गरम बहस करत हैं। प्रत्येक पक्ष का प्रतिनिधित्व प्रायः वकील करता है। गवाह शपथपूर्वक गवाही देने हैं। वकील गवाहों से जिरह (Cross examine) करत हैं। समिति के समक्ष सरकारी विभाग भी अपना पक्ष प्रस्तुत कर सकते हैं। समिति गवाहों की गवाही के महत्त्व सामान्य सावजनिक हित और सदन के स्थायी आदशों के आधार पर अपने निर्णयों को आधारित करती है उनके निर्णय विधान के रूप में होते हैं। वे विधेयक को मंत्री और मंत्रीकार अथवा सशोधित कर सकती हैं। वे विधेयक को अपने निर्णय मन्त्रि सदन का भेद देती हैं।

मूल्यांकन—उपरोक्त वचन से स्पष्ट है कि वापस मन्त्र नमिनिदों का अत्यधिक प्रयोग करती हैं। परन्तु उनकी स्थिति अत्यन्त स्थिर है। वे मन्त्रों के अधीन हैं। वे परामर्शात्मक और सहायक मन्त्रों हैं। वे केवल मुक्तवचन और सुभाव देती हैं। वे मन्त्रीकी समिति का अर्थ मन्त्रों के निर्णय

उपर्युक्त आलोचनाओं में स्पष्ट है कि संसदीय लोकतंत्र को सफल बनाने के लिए विपक्ष को निष्ठावान, रचनात्मक और जिम्मेदार होना चाहिए।

लॉर्ड्स सभा

(The House of Lords)

लॉर्ड्स सभा ग्रेट ब्रिटेन की एक प्राचीन और अनोखी संस्था है। यह अपनी रचना, प्रकृति और भूमिका में अद्वितीय है। यद्यपि 1911 और 1949 के संसदीय अधिनियमों ने इसकी शक्तियों के पर कतर दिये हैं फिर भी यह कोई नाम मात्र की संस्था नहीं। यह शक्तिहीन होते हुए भी प्रभावशाली और उपयोगी उच्च सदन है। यह रचना में पूर्णतः मध्ययुगीन और कुलीनता-त्रीय सदन है फिर भी लोकतंत्र में इसका अस्तित्व बना हुआ है। इसकी सदस्यता के आनुवंशिक आधार पर निरन्तर प्रहार किया जाता रहा है फिर भी उसे आज तक समाप्त नहीं किया जा सका। इसकी रचना सम्बन्धी सुधार योजनाएँ अभी विवाद के स्तर तक ही सीमित हैं।

रचना (Composition)—लॉर्ड्स सभा कोई प्रतिनिधिक सदन नहीं। यह आनुवंशिक सदन है। इसके सदस्यों में कुलीनता-त्रीय और कुछ मात्रा तक प्रजातांत्रिक तत्वों का बेमेल जोड़ है। इसके अधिकांश सदस्य आनुवंशिक सदस्य हैं यद्यपि कुछ को नियुक्त और कुछ को निर्वाचित भी किया जाता है। इसके सदस्यों की संख्या निश्चित नहीं। नये पीयरों के नियुक्त होने से इसके सदस्यों की संख्या बढ़ती और घटती रहती है। सामान्यतः इसके सदस्यों की संख्या 1000 के इर्द गिर्द रहती है जो विश्व में किसी भी व्यवस्थापिका के उच्च सदन के सदस्यों की संख्या से अधिक है। इसके सदस्यों को पीयर या लॉर्ड कहा जाता है।

लॉर्ड्स सभा के सदस्यों की निम्न 7 श्रेणियाँ हैं—

1 **राजवंशीय पीयर (Royal Peers)**—राजवंशीय पीयर शाही स्न के कारण इसकी सदस्यता ग्रहण करते हैं। इनकी संख्या प्रायः चार तक रहती है। वे प्रायः इसकी बैठकों में हिस्सा नहीं लेते।

2 **आनुवंशिक पीयर (Hereditary Peer)**—आनुवंशिक पीयर वंश परम्परा के कारण इसकी सदस्यता ग्रहण करते हैं। पीयर की मृत्यु के बाद यदि उसके उत्तराधिकारी की आयु 21 वर्ष की होती है तो उसे ज्येष्ठता के नियम के अनुसार पीयर-ज प्राप्त हो जाती है। लॉर्ड्स सभा के कुल सदस्यों का 90% भाग आनुवंशिक पीयरों का है। इनमें से कुछ 1707 के पूर्व के इंग्लैंड के पीयरों के वंशज हैं। कुछ 1707 और 1801 के बीच नियुक्त किये गये ग्रेट ब्रिटेन के पीयरों के वंशज हैं और कुछ 1801 के बाद नियुक्त किये गये यूनाइटेड किंगडम के पीयरों के वंशज हैं। कुछ मात्रा संयोगी पीयर हैं (उजहॉट इव accidents of an accident कहता है) और कुछ को गुणों के आधार पर पीयर-ज प्राप्त होती है। आनुवंशिक

न्यायालय और जमनी में संविधान न्यायालय कार्यपालिका के कार्यों को रद्द कर सकती है यदि वे संविधान के विपरीत होते हैं। ब्रिटेन का संविधान अलिखित है। वहाँ न्यायालय सदन के किसी कानून को रद्द नहीं कर सकते। इस पर भी वहाँ अवरोध और संतुलन की व्यवस्था है। उदाहरणतः लाड सभा शक्तिहीन होत हुए भी अत्युत्साही कॉमन सभा के जोश को एक वर्ष के लिये ठण्डा कर सकती है और उसे पुनर्विचार के लिये बाध्य कर सकती है। विपक्ष भी एक ऐसा ही उपाय है जो सरकार का नियंत्रित करने की भूमिका निभाता है।

ब्रिटेन में विपक्ष का विकास किसी योजना का परिणाम नहीं। इसका विकास आकस्मिक ढंग से हुआ है। सन् 1820 तक यही समझा जाता था कि विपक्ष की भूमिका नकारात्मक है अर्थात् वह किसी चीज को प्रस्तावित नहीं करता, वह प्रत्येक चीज का विरोध करता है और उसका कर्तव्य सरकार को बाहर निकालना है। परन्तु जैसे-जैसे दलों का विकास होता गया और सुदृढ़, संगठित एवं अनुशासित दल निर्मित हुए तो विपक्ष भी सुदृढ़ और संगठित होता गया। आज स्थिति यह है कि ब्रिटेन में विपक्ष को "निष्ठावान्, रचनात्मक और जिम्मेदार" ही नहीं समझा जाता बल्कि उसे शासन का एक अभिन्न हिस्सा समझा जाता है। जैसा कि बिक्टिंग हॉग ने कहा है कि 'विपक्ष ब्रिटिश संविधान का एक आवश्यक और अपरिहार्य अंग है।'

ब्रिटेन में विपक्ष की स्थिति, भूमिका और कार्यों को निम्न शीर्षकों के अन्तर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

1 सरकारी मान्यता (Official Recognition)—ब्रिटिश संवैधानिक व्यवस्था की प्रमुख विशेषता यह है कि वह विपक्ष को सरकारी मान्यता प्रदान करती है। वस्तुतः विपक्ष की भूमिका प्रकृति और प्रभावकारिता इस बात पर निर्भर करती है कि उसे सरकारी मान्यता प्राप्त है या नहीं। 'ब्रिटेन में सरकार ही महामहिम की सरकार नहीं विपक्ष भी महामहिम का विपक्ष है। वहाँ विपक्ष 'बकस्मिक सन्धार' है, "छाया मन्त्रिमण्डल" है। सन् 1937 के मन्त्रियों के जिस अधिनियम में (Ministers of the Crown Act) प्रधान मन्त्री के धेतन की व्यवस्था की थी उसी अधिनियम ने विपक्ष के नेता के धेतन की भी व्यवस्था की थी। विपक्ष के नेता का धेतन मन्त्रिमन्त्रियों पर पारित है। वर्तमान समय में विपक्ष के नेता को 9,500 पाउण्ड प्रति वर्ष धेतन के रूप में प्राप्त होने हैं। सन् 1937 के अधिनियम में विपक्ष के नेता का इन शब्दों में परिभाषित किया था 'कामन सभा का वह सदस्य जो फ्लिन्हाल सदन में उभर दल का नेता है जो महामहिम की सरकार का विरोधी है और जिसकी सदन में अधिकतम संख्या है। विवाद की स्थिति में स्पीकर को इस बात का निर्णय करने का अधिकार है कि विपक्ष का नेता कौन है?' फ्रांस और अमरीका में ब्रिटेन के महामहिम के विपक्ष जैसी कोई संस्था नहीं। इन देशों

साम्राज्यी सामाजिक और राजनीतिक जीवन के प्रबिद्धित अनुभवों स्त्री पुरुषों को आजीवन पीयर नियुक्त कर सकती है उदाहरणतः अर्चकाश प्राप्त प्रधानमंत्री एव मंत्री, वायसराय, सेनापति सेवानिवृत्त स्वीकर, कला, विज्ञान, साहित्य आदि क्षेत्रों के प्रतिष्ठित एव अनुभवी स्त्री-पुरुष ही आजीवन पीयर नियुक्त किये जाते हैं।

सन् 1958 का आजीवन पीयरज एक्ट काउन्सिल की आनुवंशिक पीयर नियुक्त करने की शक्ति को प्रवृद्ध तो नहीं करता परन्तु 1964 के बाद आनुवंशिक पीयरों को नियुक्त नहीं किया गया। अतः यह कहा जा सकता है, जसकि वेड और फिलिप ने कहा है, कि 1958 के आजीवन पीयरज एक्ट ने "लाइ मभा को मजबूत भी किया है और आनुवंशिक सिद्धांत को कमजोर भी किया है।"

6 धार्मिक लार्ड्स (The Lords Spiritual)—सन् 1847 से धार्मिक लार्डों की संख्या 26 रही है। वे सभी इंग्लैण्ड के चर्च बिशप होते हैं। वे तब तक लाइ सभा के सदस्य बने रहते हैं जब तक वे अपने धार्मिक पद पर बने रहते हैं। जब केभी मृत्यु या पद त्यागने से धार्मिक लार्ड का स्थान रिक्त हो जाता है तो प्रवना बरिण्ड बिशप उसका स्थान ग्रहण कर लेता है। कटरीबरी और गार्क के प्राकबिषप और लण्डन दुहम एव विनचैस्टर के बिशप पदेन (ex-officio) लाइ सभा के सदस्य होते हैं। शेष 21 धार्मिक लार्ड्स अपने धार्मिक पद पर नियुक्ति की तिथि से, बरिण्डता के आधार पर लाइ सभा की सदस्यता ग्रहण करते हैं।

7. लॉ लार्ड्स (Law Lords or The Lords of Appeal in Ordinary)—यूनाइटेड किंगडम में लाइ सभा अपील का अंतिम न्यायालय है। अतः उनके न्यायिक कार्यों के लिए विधिवेत्ताओं की आवश्यकता और बाधनीयता बनी रहती है। यूनाइटेड किंगडम में किसी उच्च न्यायिक पद पर दो वर्ष तक रह चुके विधिवेत्ता या इंग्लैण्ड अथवा स्कॉटलैण्ड अथवा आयरलैण्ड की बार (Bar) में 15 वर्ष तक वकालत कर चुके वकील को आजीवन पीयर नियुक्त कर दिया जाता है। इन्हें ही लॉ लार्ड्स या अपीली लार्ड्स कहते हैं और वे लाइ सभा की बठनों में सभी हिस्सा लेते हैं जब वह अपील के अंतिम न्यायालय के रूप में कार्य करता है। लॉ लार्ड्स को, लाइ सभा के अन्य सदस्यों के विपरीत, वेतन प्राप्त होता है। अपना पद से त्याग पत्र देने के बाद भी इन्हें लाइ सभा में बैठने और मतदान करने का अधिकार रहता है। इनकी मृत्यु के बाद इनका पद रिक्त हो जाता है। इनके उत्तराधिकारियों को पीयरज प्राप्त नहीं होती। वर्तमान समय में लॉ लार्ड्स की संख्या 9 है। (वेड और फिलिप के अनुसार लॉ लार्ड्स की संख्या 11 है)

उपरोक्त वर्णन से स्पष्ट है कि लाइ सभा की रचना निरासी है। उसकी रचना में मध्ययुगीन आनुवंशिक तत्व का बोलबाला है। उसकी रचना के कारण ही उसका भ्रूणाव अनुशास्त्र को धार रहा है और वह उच्च सुधारों का विरोधी रहा है।

पराजित होना प्रायः यथिन हो गया है फिर भी इसकी कुछ सम्भावना तो रहती ही है और बीसवीं शताब्दी में सरकारें तीन बार (जनवरी 1924, दिसम्बर 1924 और मार्च, 1929 में) सदन में पराजित हो चुकी हैं। अनेक बार प्रधान मंत्री भी सरकार की उन नीतियों के सम्बन्ध में विपक्ष के नेता से परामर्श कर लेता है अर्थात् उसे विश्वास में ले लेता है जो आगामी सरकारों को प्रभावित करती है, विशेषकर विदेशी मामलों और वॉमन वेलथ मामलों में, प्रतिरक्षा नीति और गैर-दलीय मामलों में विपक्ष के नेता को विश्वास में ले लिया जाता है। संकट के समय में जैसा कि दो महायुद्धों के समय में विपक्ष राष्ट्रीय एकता का परिचय देता है।

3 शासन संचालन में सहयोग (Cooperation in the Conduct of Government)—ब्रिटेन में विपक्ष और सरकार दोनों लोकतांत्रिक मूल्या को पहचानते हैं। यदि विपक्ष इस बात को स्वीकार करता है कि सरकार अर्थात् बहुमत दल की शासन करने का अधिकार है तो सरकार भी इस बात को स्वीकार करती है कि विपक्ष अर्थात् अल्पमत को उसके कार्यों एवं नीतियों की समीक्षा करने और आलोचना करने का अधिकार है। ब्रिटेन में विपक्ष न तो अनावश्यक रूप से सरकार को तंग (Harass) करता है और न ही उसके कार्यों में बाधा डालता है और न ही सरकार अनावश्यक रूप से विपक्ष को प्रतिबन्धित करती है। विपक्ष सरकार की उन्हीं नीतियों की आलोचना करता है अथवा वह उसे उन्हीं मुद्दों पर बहनाम करने का प्रयास करता है जिनमें जनता अत्यधिक कठिनाइयों का अनुभव कर रही होती है और सरकार की लोकप्रियता पर प्रश्न चिह्न लगने लगता है। उदाहरणतः विपक्ष मुद्रास्फीति, बेरोजगारी, राशनिंग, नियंत्रण जैसी नीतियों पर अथवा लोक-कल्याणकारी कार्यों के प्रति सरकार की उदासीनता जैसे प्रश्नों पर ही आलोचना करता है और अपने आपको एक सुदृढ, संगठित एवं कमठ विकल्प के रूप में प्रस्तुत करता है। विपक्ष फिजूलखर्ची जैसे मुद्दों को प्रायः नहीं उठाता क्योंकि वह जानता है कि निर्वाचना में निर्वाचक स्वयं ही फिजूलखर्च सरकार को दण्डित कर देंगे।

तीसरी दुनिया के देशों की संसदीय व्यवस्थाओं में, जैसा कि भारत में, सरकार और विपक्ष में प्रायः अविश्वास बना रहता है। परन्तु ब्रिटिश संसदीय व्यवस्था में दोनों में एक दूसरे पर विश्वास बना रहता है। इसीलिए वहाँ विपक्ष सरकार संचालन में सहायक होता है। ब्रिटेन में विपक्ष को देशद्रोही नहीं कहा जाता जैसा कि भारत में प्रायः सुनने को मिलता है। वस्तुतः ब्रिटिश संसदीय व्यवस्था ने कुछ ऐसी स्वस्थ परम्पराओं को विकसित कर लिया है जो विपक्ष के सहयोग अर्थात् उसकी भूमिका को सुनिश्चित करती हैं। विपक्ष की भूमिका को सुनिश्चित करने वाली प्रमुख परम्परायें निम्न हैं—

(1) विपक्ष ही साम्राज्य के भाषण एवं बजट प्रस्तावों से ऐसे विषयों

को लाइ सभा के नियम के विरुद्ध सरकारी जर्नल (Journal) में प्रकाशित करण है तो फिर उसे यह विशेषाधिकार प्राप्त नहीं होता।

(ii) बी.पी.सी. मामलों में गिरफ्तारी से मुक्ति।

(iii) साम्राज्यी से सीधे मिलने का अधिकार अर्थात् लाइ सभा का कोई सदस्य सीधे साम्राज्यी से मिल सकता है तथा उससे किसी सावजनिक विषय पर विचार-प्रमश कर सकता है। कॉमन सभा के सदस्यों को यह विशेषाधिकार भी प्राप्त नहीं। वे सामूहिक रूप से ही स्पीकर के माध्यम से साम्राज्यी तक पहुँच सकते हैं।

(iv) सदन की विशेषाधिकार समिति ही इस बात का निर्धारण करती है कि किसी नये पीयर को सदन में बैठने एवं मत देने का अधिकार है अथवा नहीं। यदि समिति किसी व्यक्ति को अयोग्य समझती है तो वह उसे सदन की कार्यवाही में हिस्सा लेने से मना कर सकती है अर्थात् उसे बाहर निकाल सकती है।

(v) सदन अवज्ञा या अपमान के लिए स्वयं दण्ड दे सकता है और सदस्यों के लिए जमानत की माग कर सकता है।

(vi) सन् 1948 से पूर्व लाइ सभा स्वयं अपने सदस्यों के विरुद्ध दण्डोक्ति के मुकदमों की सुनवाई करती थी परन्तु उसके बाद सदन के इस विशेषाधिकार को समाप्त कर दिया गया।

B सीमायें (Limitations)—लाइ सभा के सदस्यों पर मुख्यतः निम्न सीमायें हैं—

(i) वे कॉमन सभा के निर्वाचनों में न मतदान कर सकते हैं और न उन्हें लिए चुनाव लड़ सकते हैं। दूसरे शब्दों में, वे लाइ सभा की सदस्यता के दौरान भ्रताधिकार से वंचित रहते हैं। यही कारण है कि महत्वाकांक्षी राजनीतिज्ञ पीयर को प्राप्त करना नहीं चाहते और यदि उन्हें पीयर प्राप्त हो जाती है या उन्हें प्रदान की जाती है तो वे उसे अस्वीकार कर देते हैं अर्थात् 1928 में कॉमन सभा के स्पीकर जे. एच. ह्विटले ने पीयर को अस्वीकार दिया था।

(ii) यदि लोक सेवा अधिकारी पीयर हैं तो वे पीयर होने के तान लाइ सभा की बैठकों में बैठ सकते हैं परन्तु वे न उसमें भाग ले सकते हैं और न मतदान कर सकते हैं।

(iii) नॉ लाइस के अनिर्दिष्ट लाइ सभा के किसी अर्थ सदस्य को मतदान प्राप्त नहीं होने। सन् 1957 से उन्हें केवल मात्रा एवं दैनिक भ्रता प्राप्त जाता है।

अधिवेशन एवं गणपूर्ति (Sessions and Quorum)—लाइ सभा के अधिवेशन कॉमन सभा के अधिवेशनों के साथ शुरू होने हैं और जब कॉमन सभा अधिवेशन का समाप्त करती है तो प्रायः उसी समय लाइ सभा अपने अधिवेशन

की उक्त गतिविधियों को ही ब्रिटिश संवैधानिक व्यवस्थाओं और राजनीतिक जीवन का प्राण समझा जाता है।

5 निरकुशता पर नियन्त्रण एवं आलोचना (Control over Absolutism and Criticism)—विपक्ष स्वतंत्रता का प्रतीक है। उसका स्वतंत्र विचरण लोकतंत्र की अभिव्यक्ति है। यद्यपि पार्टी अनुशासन के कारण सरकारें सदन पर पूर्ण नियन्त्रण रखने की स्थिति में होती हैं और विपक्ष के लिए सरकार को किसी महत्वपूर्ण मुद्दे पर पराजित करना सम्भव नहीं होता फिर भी विपक्ष सदन में अपने "असल" का प्रयोग करके सरकार को आड़े हाथों ले सकता है और उसे निरकुश होने से रोक सकता है। यद्यपि ब्रिटिश सदन में अमरीकी सीनेट की भाँति किसी फिलिवेस्टर की व्यवस्था नहीं और वहाँ समापन के नियम लागू होते हैं फिर भी विपक्ष सदन के अंदर विवादों में हिस्सा लेकर, प्रश्न एवं पूरक प्रश्न पूछ कर स्यगन एवं अविश्वास का प्रस्ताव प्रस्तुत करके और सदन के बाहर पार्टी के माध्यम से सावजनिक सभाओं को आयोजित करके तथा दूरदर्शन, रेडियो और प्रेस के माध्यम से विरोधी प्रचार करके सरकार को परेशान तो कर सकता है। इस तरह विपक्ष सीमरतंत्र के विशिष्ट गारण्टी है। जैसाकि जेनिंग्स ने कहा है कि "जब तक विपक्ष विद्यमान है अधिनायकत्व ही नहीं सकता।" एक अन्य स्थान पर जेनिंग्स ने कहा है कि यदि सदन का प्रमुख कार्य आलोचना करना है तो विपक्ष उसका सर्वाधिक महत्वपूर्ण भाग है।" विपक्ष पर किसी प्रकार का नियन्त्रण "पूर्व सूचना व्यवस्था" (Early Warning System) के रूप में कार्य करता है जो अपनी बारी में हितों और समुदाय दोनों को चेतावनी दे देता है।

मूल्यांकन (Evaluation)—संसदीय लोकतंत्र में विपक्ष अनिवार्य और वाञ्छनीय है फिर भी उसकी निम्न आधारों पर आलोचना की जाती है—

(1) विपक्ष का कार्य मुख्यतः रोड़ा भटकाना है। अतः सरकारी तंत्र, जो पहले ही धीमी गति से चलता है, अत्यधिक मंद हो जाता है। इससे लोक-कल्याणकारी नीतियों को लागू करने में अनावश्यक देरी हो जाती है।

(2) विपक्ष की आलोचना का आधार जब दलीय हित हो जाता है तो उससे राष्ट्रीय हितों की क्षति होने की सम्भावना बढ़ जाती है। अनेक बार विपक्ष जब सत्ता में आ जाता है तो वह उही कार्यों को स्वयं करता है जिनकी उसने विपक्ष में बैठ कर आलोचना की होती है। विपक्ष का यह दोहरा व्यवहार हानिकारक होता है।

(3) विपक्ष की निरोधक आलोचना से अनेक बार विदेशी सरकारें गुमराह हो जाती हैं और वे सरकार की नीतियों का सही मूल्यांकन नहीं कर पाती। इससे राष्ट्रीय हितों को हानि होने की सम्भावना होती है।

(ii) जेटलमैन ग्रशर ऑफ दी ब्लैक रॉड (The Gentleman Usher of the Black Rod) और सारजेन्ट-एट आर्म्स (The Serjeant at Arms)—सन 1971 स पूव य दो पृथक् पद थे। परंतु तत्र से एक अधिकारी ही इन दोनों पदों पर ताय रहता रहा है। इसका वाय मदन के आदेशा को लागू करना एव नान चामलर की सेवा म उपस्थित रहना है।

(iii) समितियों का साइ चैयरमैन (The Lord Chairman of Committees)—यह लाड सभा की समितियों की अध्यक्षता करता है। उसका के लिए एक वकील की नियुक्ति की जाती है जो निजी विधेयको पर देता है।

लार्ड सभा के कार्य एव शक्तियाँ

(Functions and powers of the House of Lords)

लाड सभा के कार्यों एव शक्तियों का इतिहास निरंतर हाम रहा है। पहले लार्ड सभा कॉमन सभा से शक्तिशाली थी, फिर वह शक्तियों का उपयोग करने लगी और अब यह गौण (Secondary) उपयोग करती है। यह कहा कोई प्रतिशयाक्ति नहीं कि लाड सभा प्र छाया मात्र वा कर रह गयी है। पहले लाड सभा, नार्मन काल की मग्नियम (Magnium Concilium) की उत्तराधिकारी होने से, अर्थात् वा उपयोग करनी थी। उदाहरणत 1215 मे लाड सभा ने ही सभा मेग्नाकार्टा स्वीकार करने के लिये बाध्य किया था। चौदहवी शताब्दी (1395 मे) कॉमन सभा ने करा को आरम्भ करने की अनन्य शक्ति थी और पंद्रहवी शताब्दी के आरम्भ मे उसने इस क्षेत्र मे श्रेष्ठता प्राप्त सन् 1407 मे सम्राट हेनरी चतुर्थ ने इस बात को स्वीकार करके कि 'द्वारा स्वीकृत और लाड सभा द्वारा सहमत अनुदानों को कॉमन सभा द्वारा ही रिपोर्ट किया जाना चाहिए' कॉमन सभा की श्रेष्ठता को स्थापित अठारहवी शताब्दी के अन्त तक लाड सभा साधारण विधेयको के सम्ब सभा के समान ही शक्तियों का प्रयोग करती थी। परंतु 1832 के नियम ने उसकी शक्तियों को इस रूप मे शक्ति पहुँचाई कि उसने कान रचना के सिद्धांतों मे परिवर्तन कर दिया। अब लार्ड सभा के सदस्य, कामन सभा के सदस्यों को नामजद नहीं कर सकते थे। निम्न मध्य व अधिकार प्राप्त हो जाने से कामन सभा म पूँजीपतियों, व्यापारियों तथा अन्य लोगों का प्रभाव बढ़ने लगा था। सन् 1867 और 1884 के नियमों ने श्रमिकों आदि का भी मताधिकार दे दिया। इस तरह दा रचना म वर्ग भेद उत्पन्न होने म सभ्य होना स्वाभाविक था सभा म वित्त के क्षेत्र म स्थापित परम्पराओं की उल्लंघना करके लाभ

पीयरो की पाँच श्रेणियाँ हैं—ड्यूक्स (Dukes), मार्क्वीड्स (Marquis), ग्रल (Earls), विस्काउण्ट (Viscounts) और बैरन (Barons)—परन्तु सभी का स्तर समान है।

नये पीयरो के नियुक्त करन की क्राउन की शक्ति असीमित है। प्रधानमन्त्री के परामर्श पर क्राउन कितने ही पीयरो को नियुक्त कर सकता है। उदाहरणतः एसक्विथ ने अपने प्रधानमन्त्रित्व काल में (8 वर्षों में) 115 पीयरो को नियुक्त करवाया था जब कि लॉयड जार्ज ने 6 वर्ष के काल में 108 पीयरो को नियुक्त करवाया था। नवम्बर 1964 के बाद नये आनुवंशिक पीयरो नियुक्त नहीं किये गये परन्तु फरवरी 1984 में 21 वर्ष अन्तराल के बाद साम्राज्यो ऐलिजाबेथ II ने भूतपूर्व प्रधानमन्त्री हेरल्ड मैकमिदन का ग्रल की उपाधि से विभूषित करके आनुवंशिक पीयरेज प्रदान की (The Indian Express, Dt 11-2-1984)

3 स्काटलैण्ड के पीयरो (The Peers of Scotland)—इह प्रतिनिधि पीयरो कहा जाता रहा है। सन् 1707 से स्काटलैण्ड के नये पीयरो नहीं बनाये गये परन्तु एकट ऑफ यूनियन के समय से स्काटलैण्ड के 154 पीयरो को अपने में से 16 प्रतिनिधियों को निर्वाचित करने का अधिकार दिया गया था जो तब से ग्रेट ब्रिटेन की लाड सभा में उनका प्रतिनिधित्व करते रहे हैं। सन् 1963 के पीयरेज एक्ट के खंड 4 ने स्काटलैण्ड के सभी उत्तरजीवी (survivors) पीयरो को लाड सभा में शामिल कर लिया है। इस एक्ट में स्काटिश पीयरो के नाम से नये पीयरो बनाने की कोई व्यवस्था नहीं है। अतः कुछ समय बाद लाड सभा में आयरिश पीयरो की भाँति स्काटिश पीयरो की संख्या भी शून्य हो जायेगी।

4 आयरलैण्ड के पीयरो (The Peers of Ireland)—इह भी प्रतिनिधि पीयरो कहा जाता रहा है। परन्तु वर्तमान समय में आयरिश पीयरो के नाम से लाड सभा में कोई सदस्य नहीं रहा। अंतिम आयरिश पीयरो ग्रल किल्मोरे की 1961 में मृत्यु हो गयी थी।

सन् 1801 के यूनियन एक्ट के समय आयरलैण्ड के 234 पीयरो थे। उन्हें अपने में से 28 प्रतिनिधियों को निर्वाचित करने का अधिकार दिया गया था जो यूनाइटेड किंगडम की लाड सभा में उनका प्रतिनिधित्व कर रहे थे। परन्तु सन् 1922 में आयरलैण्ड के एक स्वतंत्र राज्य (आयरिश गणराज्य) बन जाने से नये पीयरो को चुना नहीं गया।

5 आजीवन पीयरो (Life Peers)—सन् 1958 के आजीवन पीयरोज एक्ट The Life Peerage Act, 1958) ने साम्राज्यो का, प्रधानमन्त्री के परामर्श पर, आजीवन पीयरो नियुक्त करन की शक्ति प्रदान कर दी है। एकट न आजीवन पीयरो की संख्या निर्धारित नहीं की। अतः साम्राज्यो की यह शक्ति असीम है। आजीवन पीयरो को 'पार्लियामेंट के लाडम' (Lords of Parliament) कहा जाता है।

सभा में भेजा जाता है। लार्ड सभा उन्हें पारित करने में केवल एक वष की दृष्टि कर सकती है। जहाँ 1911 के संसदीय अधिनियम के अनुसार वह उनमें दो वर्षों की देरी कर सकती थी वहाँ 1949 के संसदीय अधिनियम के अनुसार वह उन्हें एक वष की देरी कर सकती है।

संक्षेप में, कॉमन सभा लाड सभा की स्वीकृति के बिना भी किसी विधेय या साधारण विधेयक को पारित कर लागू करवा सकती है।

2 कार्यपालिका शक्तियाँ (Executive Powers)—लाड सभा के पास कार्यपालिका सम्बन्धी कोई शक्तियाँ नहीं। इसका मूल कारण यह है कि मंत्रिमण्डल लाड सभा के प्रति उत्तरदायी नहीं, वह कॉमन सभा के प्रति उत्तरदायी है। लाड सभा के सदस्य मंत्रिमण्डल से प्रश्न पूछ सकते हैं और सदन में उसके उत्तर भी पढ़ जाते हैं परन्तु लाड सभा सरकार को किसी प्रश्न का उत्तर देने के लिए बाध्य नहीं कर सकती।

3 न्यायिक शक्तियाँ (Judicial Powers)—लाड सभा यूनाइटेड किंगडम में फौजदारी और दीवानी मामलों में अपील की अन्तिम न्यायालय है। लाड सभा अपील की आज्ञा तभी देती है जब किसी विवाद में कानून का कोई महत्वपूर्ण बिन्दु निहित होता है। जब लाड सभा न्यायालय के रूप में कार्य करती है तो परन्तु से 9 लॉ लाड्स ही उसकी कार्यवाही में हिस्सा लेते हैं। उसके सामान्य सभ्य एवं समय हिस्सा नहीं लेते। लॉ लाड लाडस चान्सलर की अध्यक्षता में लाड सभा की न्याय समिति के रूप में कार्य करते हैं। लाड सभा के नियुक्त अन्तिम यूनाइटेड किंगडम की कोई अन्य न्यायालय उसके नियुक्त को रद्द नहीं कर सकती। केवल संसद के कानून ही उन्हें रद्द कर सकते हैं।

वर्तमान समय में लाड सभा के मौलिक क्षेत्राधिकार का कोई महत्व नहीं रहा क्योंकि 1948 के फौजदारी न्याय अधिनियम (Criminal Justice Act) द्वारा पीयरो के उस विशेषाधिकार को समाप्त कर दिया है जिसके द्वारा वे लाड सभा द्वारा जाँच की माँग कर सकते थे। फिर भी लाड सभा आज भी पीयरेज क्लॉक सम्बन्धी विवादों का निपटारा करती है और विशेषाधिकारों के उद्घोषण सम्बन्धी मामलों में अन्वेषण या कारागार का दण्ड दे सकती है। लाड सभा की महानिधि हेन्रिडम और 1806 में लाड मेलबोर्न के महानियोगों की जाँच के बाँटन का प्रयोग नहीं किया गया।

लाई सभा की रचना के सम्बन्ध में किये गये सुधार—लाई सभा की रचना के सम्बन्ध में मुख्यतः निम्न सुधार किये गये हैं—

1 महिलाओं को सदस्य बनाने की व्यवस्था—सन् 1958 से पूर्व लाई सभा एक पुरुष प्रधान सभा थी। महिलायें उसकी सदस्य नहीं बन सकती थी, परन्तु 1958 के आजीवन पीयरजे के एक्ट अनुसार स्त्री और पुरुष दोनों को आजीवन पीयरज नियुक्त किया जा सकता है। सन् 1963 के पीयरजे एक्ट ने उन महिलाओं को भी सदन में बैठने का अधिकार दे दिया है जिन्हें उत्तराधिकार में आनुवंशिक पीयरजे प्राप्त होती है।

2 पीयरजे का परित्याग—सन् 1963 से पूर्व लाई सभा का कोई सदस्य अपनी उपाधि का परित्याग नहीं कर सकता था। अतः लाई सभा को कोई सदस्य कॉमन सभा का सदस्य नहीं बन सकता था। सन् 1963 के पीयरजे एक्ट ने लाई सभा की रचना सम्बन्धी इस असंगति को दूर कर दिया। इस एक्ट के अनुसार लाई सभा का कोई सदस्य अपनी पीयरजे का परित्याग कर सकता है और कॉमन सभा का सदस्य बन सकता है जैसाकि विस्काउण्ट स्टैनसगेट ने अपनी विस्काउण्ट की उपाधि और लाई होम ने अपनी ग्रल की उपाधि का परित्याग करके कॉमन सभा की सदस्यता ग्रहण की। यदि पीयरजे के परित्याग की व्यवस्था नहीं की जाती तो हीम, मैकमिलन के त्यागपत्र देने के बाद 1963 में प्रधानमंत्री के पद को कभी प्राप्त नहीं कर सकते थे। पीयरजे का परित्याग करने वाला सदस्य पुनः आनुवंशिक पीयरजे प्राप्त नहीं कर सकता, यद्यपि उसे आजीवन पीयरज नियुक्त किया जा सकता है, उसका उत्तराधिकारी अपनी आनुवंशिक पीयरजे को जारी रख सकता है।

अयोग्यतायें (Disqualifications)—निम्न प्रकार के व्यक्ति लाई सभा के सदस्य नहीं बन सकते—

(i) विदेशी।

(ii) अमुक्त दिवालिये (Undischarged insolvents)।

(iii) 21 वर्ष से कम आयु के नागरिक।

(iv) दण्डित अपराधी (Punished Criminal)।

विशेषाधिकार एवं सीमायें

(Privileges and Limitations)

A विशेषाधिकार (Privileges)—लाई सभा के सदस्यों का मुख्यतः निम्न विशेषाधिकार प्राप्त है—

(1) भाषण की असीम स्वतंत्रता क्योंकि लाई सभा की कार्यवाही में समापन के नियम लागू नहीं होते अतः उसके सदस्य विषयों पर स्वतंत्रतापूर्वक विचार-विमर्श कर सकते हैं। किसी सदस्य पर सदन में दिये गये किसी विषय पर भाषण के लिए मुकदमा नहीं चलाया जा सकता। यदि कोई सदस्य में सदन दिये गये अपना

1873-76 के न्यायिक सुधार ने जब "वॉमन लॉ" और "ईक्विटी" न्यायनों को मिला दिया तो उसकी स्थिति अत्यधिक महत्वपूर्ण बन गयी। सभी महत्वपूर्ण न्यायिक पदा पर नियुक्तियों का नियन्त्रण उसके हाथों में आ गया।

नियुक्ति, योग्यतायें एवं वेतन (Appointment, Qualification and Salary)—लाड चांसलर का पद एक निर्वाचित पद नहीं। उसकी नियुक्ति जाती है। उसकी नियुक्ति प्रधान मंत्री के परामर्श पर साम्राज्ञी द्वारा की जाती है। उसके कार्यों की प्रकृति न्यायिक है फिर भी उसका पद एक राजनीतिक पद है। सामान्यतः वह लाड सभा वा सदस्य होता है। यदि वह उसका सदस्य नहीं होता तो उसे पीयर बना दिया जाता है। उसके लिए कोई न्यायिक योग्यता निर्धारित नहीं की गयी और नियुक्ति से पहले राजनीतिक जीवन की आवश्यकता भी नहीं। इस पर भी वर्तमान समय में जितने भी लाड चांसलर नियुक्त किये गये हैं उन्हें या तो बकालत के पदों में रखा जाता है। यदि वह उसका सदस्य नहीं पदों पर विद्यमान रहे थे अथवा वे फ्राउन के विधि अधिकारी रहे थे। लाड चानसर को वेतन भी प्राप्त होना है और सेवा निवृत्त होने पर उसे पेंशन भी मिलती है। वार्षिक वेतन के रूप में प्राप्त होते हैं।

कार्यों को मुख्यतः निम्न शीपको के अंतर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—
 काय (Functions)—लाड चांसलर के अनेक और विविध कार्य हैं। उनके

A राजनीतिक काय—लाड चांसलर के राजनीतिक काय मुख्यतः निम्न है—

1 लाड सभा की अध्यक्षता—लाड चांसलर सभा की बैठकों की अध्यक्षता करता है। इस स्थिति में वह जिस कुर्सी पर बैठता है उसे वूलसैक (woolsack) कहते हैं। लाड सभा के अध्यक्ष के रूप में उसकी स्थिति कॉमन सभा के स्पीकर की तुलना में अत्यधिक यून है। इसके अनेक कारण हैं। प्रथम जिस स्थान पर वूलसैक रखी हुई है वह तबनीकी दृष्टि से सदन के अग्रभाग से बाहर है। प्रत्येक कानूनी दृष्टि से सदन में लाड चांसलर की स्थिति सुष्ठ नहीं। दूसरे, सदन में वह सरकार का प्रमुख वक्ता होता है और अनेक बार सरकारी नानियाँ समझाने में भाग लेता है। वह विवादों में खुल कर हिस्सा भी लेता है। जब वह भाषण देता है तो वह अस्थायी तौर पर अपने अध्यक्षीय पद से हटा जाता है। इस तरह "वह कॉमन सभा के स्पीकर की भांति न तो निदानीय होता है और न सदन में निष्पक्षता से आचरण करता है।" तीसरे, लाड चांसलर सदन की प्रतिष्ठा को बनाये रखने और सदन में अनुशासन बनाये रखने में सहायक तो है परंतु सदन की वायवाही और विवादों पर उसे कोई नियन्त्रण प्राप्त नहीं। यह सदस्यों को भाष्यता प्रदान नहीं करता और विवादों को निपटारा नहीं करता। य दोनों काय सदन स्वयं करता है। सदन में भाषण अभिव्यक्त करके सदन में ही प्रकृत जाता। "उह सदन को सम्बोधित किया जाता है। भाषण "माई लाडस" कह कर

को समाप्त कर देती है यद्यपि प्रत्येक सदन पृथक-पृथक रूप से भी अपने अधिवेशनों को समाप्त कर सकता है। लाड सभा के अधिवेशन समाप्त में प्रायः चार दिन सोमवार से गुरुवार तक होते हैं। इसके अधिवेशन अत्यधिक अल्पकाल के लिए दिन में प्रायः दो घण्टे के लिए होते हैं। सदन में सदस्यों की उपस्थिति अत्यधिक कम रहती है। तीन सदस्यों की उपस्थिति से ही इसकी बैठकों की गणपूर्ति पूरी हो जाती है यद्यपि किसी विधेयक को पारित करने के लिए तीस सदस्यों की उपस्थिति अनिवार्य होती है।

लाड सभा की कार्यवाही के नियम अत्यधिक उदार हैं। सदस्यों को भाषण की असीम स्वतंत्रता प्राप्त है। उसकी कार्यवाही पर समापन के नियम लागू नहीं होते। अतः उसके सदस्य महत्वपूर्ण सार्वजनिक विषयों पर खुल कर विचार-विमर्श कर सकते हैं क्योंकि लाड सभा के सदस्य किसी पार्टी अनुशासन या सचेतक से बंधे हुए नहीं होते और उन्हें किसी निर्वाचन क्षेत्र को तुष्ट करने की आवश्यकता नहीं होती, अतः वे निडर होकर स्वतंत्र, निष्पक्ष और लोकहितकारी विचारों को व्यक्त कर सकते हैं। कामन सभा के सदस्यों को पार्टी अनुशासन और सचेतक के कारण, न इतनी स्वतंत्रता होती है और समापन नियमों के कारण न उनके पास भाषण करने का अत्यधिक समय होता है अतः वे मुक्त होकर विचार व्यक्त नहीं कर सकते।

लाड सभा समिति प्रथा या प्रयोग बहुत कम करती है। उसमें केवल दो प्रकार की समितियाँ काय करती हैं—(i) सम्पूर्ण सदन की समिति और (ii) प्रवर समिति। विशेषाधिकार समिति अपील समिति, स्थायी आदेश समिति आदि समितियाँ प्रवर समितियों के उदाहरण हैं।

लाड सभा के पदाधिकारी (Officers of the House of Lords)—लाड सभा के पदाधिकारियों में प्रमुख अधिकारी है लाड चांसलर जो सदन की बैठकों की अध्यक्षता करता है। (लाड चांसलर की नियुक्ति और शक्तियों का विस्तृत वर्णन इस अध्याय में पृथक रूप से अन्यत्र किया गया है। अतः इसका विस्तृत अध्ययन उसी स्थान पर कीजिए)।

लाड सभा के अन्य अधिकारी मुख्यतः निम्न हैं—

(i) सदन का क्लर्क (The Clerk of the Parliament)—इसकी नियुक्ति क्राउन द्वारा होती है। क्राउन सदन के प्रस्ताव पर ही उसे पदमुक्त कर सकता है। यह सदन की कार्यवाही एवं निष्पत्तियों का रिकार्ड रखता है और विधेयकों पर अनुमति की घोषणा करता है। क्लर्क के काम में सहायता करने के लिए एक सहायक क्लर्क और एक वाचन क्लर्क (Reading Clerk) की नियुक्ति लाड चांसलर द्वारा की जाती है।

7 उसे प्रशासनिक ट्रिब्यूनलों के सम्बन्ध में अनेक अधिकार प्राप्त हैं। वह अनेक ट्रिब्यूनलों के अध्यक्षों को नियुक्त करता है। उसे लाइ एडवोकेट के साथ मिलकर ट्रिब्यूनलों से सम्बन्धित परिषद को स्थापित करने का अधिकार है।

8 वह कानूनी महायता सम्बन्धी योजनाओं को तैयार करता है।

9 भू पंजीकरण (Land Registry) और लाक ट्रास्टी (Public Trustee) कार्यालय उसी के अधीन हैं।

10 लोक अभिलेख कार्यालय (Public Records Office) उसी के अधीन है।

लाइ चांसलर के न्यायिक कार्यों की विशेषता यह है कि उनके सुधार सम्पादन के लिए वह निजी रूप से उत्तरदायी होता है। उसके इस क्षेत्र में मंत्रिमण्डल के सामूहिक उत्तरदायित्व का सिद्धान्त लागू नहीं होता।

लाइ चांसलर के उपयुक्त कार्यों से स्पष्ट है कि, जैसा कि वेड और फिलिप्स ने कहा है, "उसका पद न्यायिक और राजनीतिक विश्व सेतु का काम करता है।"¹ उसके कार्य अनेक और विविध हैं। उसके कार्यों के बारे में भूतपूर्व चांसलर लार्ड लिन्डहर्स्ट (Lord Lyndhurst) ने कहा था कि "उसके प्रथम प्रकार के कार्य वे हैं जिन्हें किया जाना चाहिए, दूसरे वे हैं जो स्वयं ही हो जाते हैं, तीसरे वे हैं जिन्हें कभी नहीं किया जाता।"

1911 का संसदीय अधिनियम (The Parliamentary Act of 1911)

कारण (Causes)—सन् 1911 के संसदीय अधिनियम के पारित होने के लिए लाइ सभा स्वयं ही उत्तरदायी थी। उसकी 'विरोध' और "अडगा" नीति ने ऐसी स्थितियाँ पैदा कर दी थी कि संसदीय कानून द्वारा उसकी शक्तियों को कम करना आवश्यक हो गया था। लार्ड सभा का विरोध उस समय अधिक होता था जब उदार सरकार सुधारों को लागू करने के उद्देश्य से विधेयकों को कामन सभा द्वारा पारित करवा लेती थी और लाइ सभा उन्हें अस्वीकार कर देती थी या उन्हें इतना अधिक विगाड़ देती थी कि सरकार को स्वयं उन विधेयकों को छोड़ देना पड़ता था। अनेक बार लाइ सभा विधेयकों को स्वीकार करने में धनावश्यक देरी करती थी या उन्हें तभी स्वीकार करती थी जब उसे धमकी दी जाती थी कि उसके विरोध को ममाप्त करने के लिए पर्याप्त रुपये पीयरो की नियुक्ति कर दी जायेगी। उदाहरणतः लाइ सभा ने 1832 के सुधार अधिनियम को तभी स्वीकार किया था

1 The office is a bridge between the judicial and the political worlds
Wode and Phillips Constitutional and Administrative Law 1978 (Fourth
Edition) P 332

के 1909 के बजट को अस्वीकार कर दिया और सघप ने गतिरोध का स्थान ले लिया तो उसकी शक्तियों के पर कतरने के लिए 1949 के ससदीय अधिनियम पारित किये गये। वतमान समय में लाड सभा मात्र एक वष की देरी करने वाली सभा है।

लाड सभा की शक्तियों को मुख्यत निम्न शीपको के अतगत अभिव्यक्त

य लाड सभा की
 1. आर का पदच्युत
 'सकती थी।
 2. माँ, ने उसे एक
 नहीं कर सकती
 3. इन साधारण
 4. कि आर एम
 5. ग्रीक कहा है कि
 6. बेजहॉट का
 7. आयी अस्वीकृति
 8. एक का मत है
 9. ह राजनीतिक

Handwritten notes in Hindi, including a list of numbers 1 through 9 and some illegible text.

1. ने लाड सभा
 2. म ही प्रस्तुत
 3. धारण करता
 4. रित हाने के
 5. एक से अधिक
 6. ड सभा उसे
 7. पर निरर
 8. लाड सभा एक
 9. कोई मशाधन

ए न सा सा उत साभाजा का स्वाहात क लए भज उदया जाता है। साम्राज्यी के हस्ताक्षर होते ही वित्त विधेयक लागू हो जाता है।

साधारण विधेयक म भी लाड सभा की स्थिति अत्यधिक कमजोर है। साधारण विधेयक दागे सदो म स विसा सदन में प्रस्तुत विय जा सकत है परंतु सामायत महत्त्वपूर्ण एव सरकार की नीतिया से सम्बन्धित विधेयक वामन सभा में ही प्रस्तुत विय जाने है। वॉमन सभा द्वारा पारित हाने क बाद ही उह नाड

उल्लंघना की थी वहाँ इमन उदार दल को वह श्रवसर प्रदान कर दिया जिसकी वह इन्तजार कर रहा था। प्रधान मंत्री एस्क्विथ ने लाड सभा के इस कार्य को "संविधान की उल्लंघना और कॉमन सभा के अधिकारों के अपहरण" की संज्ञा दी। हुए कॉमन सभा का भंग करवा दिया। जनवरी 1910 में चुनाव हुए। उदार दल ने "बजट" (वित्त विधेयक) को ही चुनाव का मुख्य मुद्दा बनाया। चुनाव में उदार दल ने यद्यपि 104 स्थान खो दिये थे परन्तु आयरिश होम रूल सदस्यों और श्रमिक दल के सदस्यों की सहायता से वह सरकार बनाने में सफल रहा। लाड सभा न बजट तो पारित कर दिया परन्तु अनुदार दल इस बात पर सहमत नहीं हुआ कि सरकार को लाड सभा की शक्तियों को कम करने का कोई जनादेश प्राप्त हुआ था। विवाद को सुलभान के लिए दलों के नेताओं का एक सम्मेलन भी बुलाया गया परन्तु यह प्रयास भी असफल रहा। नवम्बर 1910 में कॉमन सभा ने एक संसदीय विधेयक को जितनी शीघ्रता से पारित किया था लाड सभा ने उस उतनी शीघ्रता से अस्वीकार कर दिया था। अतः कॉमन सभा को पुनः भंग करवा दिया गया। दिसम्बर 1910 के चुनावों में कॉमन सभा में पहले जैसे स्थिति बनी रही। परन्तु प्रधान मंत्री एस्क्विथ ने सम्राट् जार्ज V से यह आश्वस्तन ले लिया था कि वह मतदाताओं के निरूपण को स्वीकार करेगा और यदि आवश्यक हुआ तो लाड सभा के विरोध को समाप्त करने के लिये पर्याप्त नये पीयरो को नियुक्त कर देगा। कुछ हिचकिचाहट के बाद लाड सभा ने विरोध छोड़ दिया और संसदीय विधेयक को पारित कर दिया। 18 अगस्त 1911 को सम्राट् की स्वीकृति मिलने पर संसदीय विधेयक ने कानून का रूप ग्रहण कर लिया।

धाराओं (Provisions)—सन् 1911 के संसदीय अधिनियम की मुख्य धाराओं निम्न हैं—

1 वित्त विधेयक—अधिनियम ने वित्त विधेयक के सम्बन्ध में निम्न दो व्यवस्थायों की—

(i) वित्त विधेयक लाड सभा में पहुँचने के एक महीने बाद उसकी सहमति या सहमति के बिना, कानून का रूप धारण कर लेगा। अर्थात् वित्त विधेयक के कॉमन सभा द्वारा पारित होने के बाद यदि लाड सभा एक महीने के अंदर उस पर अपनी सहमति नहीं देती तो उस साम्राज्य की स्वीकृति के लिए भेज दिया जाएगा और उसकी स्वीकृति मिनत ही वह कानून का रूप धारण कर लेगा।

(ii) वह विधेयक ही वित्त विधेयक है जिसका सम्बन्ध मुख्यतः वित्त से है। अर्थात् अधिनियम न वित्त विधेयक का परिभाषित कर दिया। वित्त का अर्थ है कॉमन सभा के स्पीकर का वित्त विधेयक को प्रमाणित करने का विधेयक अधिकार दे दिया गया। अर्थात् कॉमन सभा का स्पीकर एम. ए. ए. का निर्धारण करता है।

- 4 पुनर्विचार सम्बन्धी कार्य (Revision Functions)
- 5 विचार विमर्शत्मक कार्य (Deliberative Functions)
- 6 संवैधानिक संरक्षक (Constitutional Safeguard)
- 7 सहायक संस्था (An auxiliary Institution)
- 8 विद्वत्ता का भण्डार (A reservoir of knowledge)

इन सभी बिन्दुओं का विस्तृत वर्णन लाड सभा के पक्ष में दिये गये शीपक के अंतर्गत दिये गये बिन्दुओं में किया गया है। अतः इनका अध्ययन उसी स्थान पर कीजिए।

लार्ड चान्सेलर (Lord Chancellor)

ग्रेट ब्रिटेन में लार्ड चान्सेलर का पद एक प्राचीन पद है। सलेखों (Protocols) में इस पद का उल्लेख प्रधान मंत्री के पद से पूर्व मिलता है। यह एक महत्त्वपूर्ण और प्रतिष्ठित पद है। उसे कानून द्वारा ही अनेक और उच्च अधिकार प्राप्त नहीं बल्कि उसने अपने प्राचीन अधिकारों को भी वर्तमान समय तक बनाये रखा है। ब्रिटिश शासन में वही एक ऐसा पद है जिस पर शक्ति पृथक्करण का सिद्धांत लागू नहीं होता। उसका पदाधिकारी अर्थात् लार्ड चान्सेलर एक ही समय पर कैबिनेट मंत्री होता है, लाड सभा का अध्यक्ष होता है और एक 'यायाधीश' होता है। वह कैबिनेट मंत्रों के रूप में कार्यपालिका के कार्यों में, लाड सभा के अध्यक्ष के रूप में विधान के कार्यों में और लाड सभा के 'यायिक' कार्यों और प्रीवि काउंसिल की 'यायिक' समिति के अध्यक्ष के रूप में 'यायिक' कार्यों में हिस्सा लेता है।

पद का उदय (Origin of Office)—लार्ड चान्सेलर के पद का उदय 11वीं शताब्दी में हुआ था। 'चान्सेलर' शब्द ही 'चान्सेली' या स्क्रीन (Chancellor or Screen) से लिया गया है जिसकी याद में लिपिक लिखन का कार्य किया जाता था। धीरे-धीरे उसने सम्राट की विश्वसनीयता प्राप्त कर ली और वह राज्य का विश्वासपात्र परामशदाता बन गया। 'शाही कृपा' (Royal Prerogative) के अर्थ में उसकी स्थिति महत्त्वपूर्ण हो गयी। वह राज्य की 'राज्य सिल' (Royal seal of the realm) का संरक्षक बन गया। वह इस मीन का कार्य करता है कि वह प्रमाणित करता था। सोलहवीं शताब्दी में लार्ड चान्सेलर के पद पर सर थॉमस मोर (Sir Thomas More) के कार्य का उल्लेख किया गया है।

विद्यमान है। दूसरे, अधिनियम ने वाछिता और सावजनिक हित से मबध रखने वार विधेयको को फीछरता से लागू करने को कोई व्यवस्था नहीं की 'क्योकि लाड सभा अब भी दो वष की देरी कर सकती थी। लाड सभा न देरी करने की शक्ति का पर्याप्त प्रयोग किया और अनेक विधेयक, जैसाकि होम रूल विधेयक और Welsh Disestablishment bill मसदीय अधिनियम की व्यवस्थाओं के अनुरूप ही कानून (अधिनियम) का रूप ग्रहण कर पाये।

सन् 1923 में स्थापित एक अय परम्परा ने लाड सभा की शक्तियों को और अधिक गौरव बना दिया। इसके अनुसार कॉमन सभा का सदस्य ही प्रधान मंत्री हो सकता है। जब 1963 में लाड होम ने कॉमन सभा का सदस्य बनने के लिए पीयरजेज का त्याग दिया तो यह परम्परा और भी अधिक पुष्ट हो गयी।

1949 का मसदीय अधिनियम

(The Parliamentary Act of 1949)

सन 1911 के मसदीय अधिनियम ने लाड सभा को साधारण विधेयकों में दो वष की देरी करने का अधिकार दिया था। इस तरह वह मसद के चौथे और पाचवें वष में विधेयकों को यह जान कर रोक सकती थी कि वे नय चुनाव के बाद ही कानून का रूप धारण कर सकेंगे। यद्यपि 1911 के मसदीय अधिनियम के बाद के तीस वषों में मसद के दोनों सदनों के सम्बन्ध प्रायः मधुर रहे थे और लाड सभा ने आर्थिक और सामाजिक परिवर्तनों के कार्यक्रम में कोई विशेष बाधा नहीं डाली थी, फिर भी श्रमिक दल किसी चीज को 'सयोग' (Chance) पर छोड़ना नहीं चाहता था। वह अपने प्रगतिशील कार्यक्रम का खतरे में नहीं डालना चाहता था। सन् 1945 के चुनाव में उसने अपने अत्यधिक प्रगतिशील कार्यक्रम को मतदाताओं के समक्ष प्रस्तुत भी किया था। अतः चुनाव के बाद जब श्रमिक दल सत्ता में आ गया तो उसने अपने व्यापक राष्ट्रीयता और सामाजिक सुधार के कार्यक्रम का हस्ताक्षर लागू करने का निश्चय किया। लोहे और इस्पात उद्योग के राष्ट्रीयकरण को वह दो वष के लिए लाड सभा की दया का पात्र नहीं बनाना चाहता था। अतः उसने लाड सभा की देरी करने की शक्ति को कम करने के उद्देश्य से 10 सितम्बर, 1947 को एक मसदीय विधेयक को पेश किया जिसने 1911 के मसदीय अधिनियम की व्यवस्थाओं के अनुसार 1949 में कानून का रूप ग्रहण कर लिया। यह कानून ही 1949 के मसदीय अधिनियम का नाम से जाना जाता है। इस अधिनियम के साधारण विधेयकों में लाड सभा की देरी करने की शक्ति को एक वष तक सीमित कर दिया है। यदि कॉमन सभा साधारण विधेयकों को एक वर्ष की अवधि में दो बार पारित कर देती है अर्थात् पहले अधिवेशन में दूसरे वाचन और दूसरे अधिवेशन में तीसरे वाचन में एक वर्ष का समय व्यतीत हो जाता है तो लाड सभा के विरोध पर भी यह विधेयक उस मदन द्वारा पारित माना जाता है और उसे सामान्य की म्नी

शुरू किये जाते हैं। मदन के अथ सदस्यों की तरह लाई चान्सलर के पास एक ही मत है। उसके पास कॉमन सभा के स्पीकर की भांति, कोई निर्णायक मत (A Casting vote) नहीं होता।

2 वह फ्राउन का प्रमुख कानूनी सलाहकार है। कानूनी मामलों में वह फ्राउन को सलाह देता है।

3 वह "ग्रेट सील प्रॉफ दी रैल्म" (Great Seal of the Realm) का संरक्षक है। वह सील को सभी सज़ियों, ममभीरों, शाही उद्घोषणाओं और फ्राउन द्वारा जारी की गयी रिट पर लगाता है तथा उन्हें प्रमाणित करता है।

4 सम्राट या साम्राज्ञी की अनुपस्थिति में वह संसद में उनके भाषण को पढ़ता है।

B कार्यकारी कार्य (Executive Functions)—लाइ चान्सलर के पास कार्यपालिका के किसी विशेष विभाग का कार्यभार नहीं होता। फिर भी वह संसद के विनेट का सदस्य होता है और उसकी बैठकों में हिस्सा लेता है। इस स्थिति में उस पर मंत्रिमण्डल के सामूहिक उत्तरदायित्व का सिद्धान्त लागू होता है।

C न्यायिक कार्य (Judicial Functions)—लाइ चान्सलर की न्यायिक शक्तियाँ मुख्यतः निम्न हैं—

1 वह ब्रिटिश न्याय व्यवस्था का प्रधान है। इस स्थिति में उच्च न्यायालयों के न्यायाधीशों की नियुक्ति पर उसका नियंत्रण है।

2 जब लाइ सभा अपील न्यायालय के रूप में कार्य करती है तो वह उसकी अध्यक्षता करता है। लाइ चान्सलर प्रीवी काउंसिल की न्यायिक समिति का अध्यक्ष होता है।

3 वह सर्वोच्च न्यायालय का अध्यक्ष होता है परन्तु व्यवहार में वह उसमें बैठता नहीं। इसी प्रकार वह उच्च न्यायालय के चान्सरी डिवाजन (खण्ड) का अध्यक्ष होता है परन्तु इस पद के कार्य प्रायः उप-चान्सलर द्वारा ही सम्पन्न किये जाते हैं।

4 सर्वोच्च न्यायालय के प्रशासनिक कार्यों एवं न्यायालय के पदाधिकारियों की नियुक्ति अथवा लाइ चान्सलर और अथवा न्यायाधीशों के हाथ में है। नियम समिति (Rule Committee) सर्वोच्च न्यायालय के नियमों का निर्माण करती है। लाइ चान्सलर इस समिति का सदस्य होता है।

5 काउण्टी कोर्ट्स और जस्टिसिज ऑफ पीस लाइ चान्सलर के कार्यालय में ही विभाग होते हैं। अतः वह काउण्टी कोर्ट्स के न्यायाधीशों और जस्टिसिज ऑफ पीस (Justices of Peace) को नियुक्त एवं विमुक्त कर सकता है।

6 वह न्यायालयों के प्रशासन के लिए एगवर्डन सेवाएँ प्रदान करता है।

उद्देश्यों से प्रेरित विधेयको पर पुनर्विचार करती है, उसकी श्रुतियों की धार संकेत करती है और थोड़ी देर करके विवादास्पद विषयों पर राष्ट्र को शान्त भाव से विचार करने का अवसर देती है, उसके वयोवृद्ध अनुभवी सदस्य अपने विचारों जनता को प्रभावित करते हैं तथा जनमत को सुनिश्चित करने में सहायक होते हैं इस तरह लाड सभा पुनर्विचार, सशोधन और अस्वीकृति द्वारा लोपो (जनता) के उनके निर्वाचित प्रतिनिधियों के ह्यत्याचार और उतावनेपन से बचाने का प्रयास करती है। लाड सभा, जैसाकि लेफी ने कहा है, 'आवश्यक रक्षा कवच' के रूप में कार्य करती है। आंग और जिंक लाड सभा की आवश्यकता और उपयोगिता पर प्रकाश डालते हुए कहा है कि "विशेष कर ब्रिटेन में, जहाँ नागरिकों के लिखित मौलिक अधिकार नहीं, जहाँ न्यायिक पुनरावलोकन की व्यवस्था नहीं, जहाँ सम्राज्ञी केवल नाम मात्र की अधिकारिणी है और जहाँ वह अपने निषेधाधिकार का प्रयोग नहीं करती वहाँ संसद और मंत्रिमण्डल की निरकुशता पर आधिपत्य रखने के लिए ऐसे सदन की आवश्यकता है जो उसकी जल्दबाजी और अविवेकपूर्ण ढंग से अपनायी गयी नीतियों पर थोड़े समय के लिए रोक लगा सके।"

लाड सभा के पक्ष और विपक्ष में दिये जाने वाले तर्कों को मुख्यतः निम्न शीर्षकों के अतगत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

A विपक्ष में तर्क (Arguments against) लाड सभा के विपक्ष में दिये जाने वाले मुख्य तर्क निम्न हैं—

1 अप्रजातान्त्रिक (Undemocratic)—लाड सभा की सदस्यता का आनुवंशिक सिद्धांत (Hereditary principle) उसकी आलोचना का मुख्य कारण रहा है। उसके 90% सदस्य सयोग (Accidents of an accident) से उनकी सदस्यता ग्रहण करते हैं। उन्हें उसकी सदस्यता वश उत्तराधिकारी और नामांकन के मध्ययुगीन सिद्धांतों के आधार पर प्राप्त होती है निर्वाचन या योग्यता के प्रजातान्त्रिक सिद्धांतों के आधार पर नहीं। इसीलिए उसे असमयनीय पुरावोप (An indefensible anachronism) की सजा दी जाती है। जैसाकि सास्वीन ने कहा है कि "यह समय के विरुद्ध एक ऐसी रचना है जिसका समयन नहीं किया जा सकता।"

लाड सभा की सदस्यता सबंधी आनुवंशिकता का सिद्धांत दोहरे रूप में धारणितजनन है। प्रथम, यह सदस्यों की योग्यता का प्रमाण नहीं। दूसरे यह मतदाताओं की इच्छाओं और धारणाओं के प्रति सवदनशीलता (Responsiveness) की गारंटी नहीं देता। यह अपने आगवा किसी के प्रति उत्तरदायी नहीं समझता। सयसाधारण के मत की परवाह नहीं करता। संक्षेप में, यह जामबधुता रहता है। किसी लेखक ने ठीक कहा है कि "पंतुक विधि निर्माता का विचार उतना ही बतुकाह जितना कि पंतुक राज यदि पंतुक या गणित का।" इनका

जब उसे धमकी दी गयी कि उसके विरोध को समाप्त करने के लिए पर्याप्त नये पीयर नियुक्त कर दिये जायेंगे ।

सन् 1832 1867 और 1884 के सुधार अधिनियमों ने कॉमन सभा की रचना में परिवर्तन ला दिया था । मताधिकार के विस्तार ने कॉमन सभा में पूँजी-पतियो, व्यापारियों, मध्यवर्गीय श्रमिकों आदि का प्रभाव बढा दिया था । परन्तु लाड सभा में भू स्वामियों का प्रभाव बना रहा था । रचना सम्बन्धी इस वर्ग भेद में लाड सभा के विरोध की और अधिक बढा दिया और दोनों सदनों में मधप की स्थिति पैदा हो गयी । उदाहरणतः लाड सभा ने कॉमन सभा में यहूदियों को स्थान देने वाले विधेयक का 1858 तक आठ बार विरोध किया था, उसने ऋण न चुकाने पर दण्ड की व्यवस्था को समाप्त करने वाले विधेयक का 1869 तक विरोध किया । लाड सभा को वित्त विधेयक को सशोधित करने अथवा उसे अस्वीकृत करने का कोई अधिकार नहीं था फिर भी उसने 1860 में कागज पर शुल्क को रद्द करने वाले विधेयक (Paper Duties Repeal Bill) को अस्वीकार कर दिया । सन् 1892-95 के काल में जब उदार दल की सरकार थी तो लाड सभा ने आइरिश होम रूल विधेयक को अस्वीकार कर दिया, डिस्ट्रिक्ट एण्ड परिश काउंसिल विधेयक में सशोधन किये और मालिकों के दायित्वों सम्बन्धी विधेयक (Employer's Liability Bill) को इतना बिगाड़ दिया कि सरकार ने उसे स्वयं ही छोड़ दिया ।

लाड सभा की विरोध की नीति ने उदार दल पर अत्यधिक प्रतिकूल प्रभाव डाला था । अतः उसमें बीसवीं शताब्दी के आरम्भ में ही दृढ़ निश्चय कर लिया था कि अवसर मिलने ही वह लाड सभा की संवैधानिक शक्तियों को कम करेगी । उदार दल सन् 1906 में सत्ता में आ गया था । परन्तु लाड सभा ने अपने विरोध को जारी रखा । परिणामस्वरूप उदार सरकार के अनेक महत्त्वपूर्ण विधेयक, कानून का रूप ग्रहण न कर सके । उदाहरणतः 1906 का शिक्षा विधेयक 1906 का बहुल मताधिकार का अंत करने वाला विधेयक, 1907 का स्कॉटिश भूस्वामित्व विधेयक आदि कानून का रूप ग्रहण न कर सके । लाड सभा के विरोध को देखते हुए लॉर्ड जार्ज ने कहा था कि "लाड सभा संविधान की संरक्षक नहीं है, वह श्री बेलफोर की पूडल है ।" सन् 1907 में कॉमन सभा ने एक प्रस्ताव भी पारित किया था जिसमें कहा गया था कि "किसी विधेयक का परिवर्तित या अस्वीकृत करने को लाड सभा की शक्ति को कानून द्वारा इस प्रकार अवरुद्ध (निषेधित) कर देना चाहिए कि एक ही मसदा की सीमाओं में कॉमन सभा के निरुध को प्रभावकारी बनाया जा सके ।"

सन् 1909 में लाड सभा ने लॉर्ड जार्ज के मन्त्र विधेयक को अस्वीकार कर दिया जिसमें भूपतियों के लाभों पर कर लगाने की व्यवस्था की गयी थी । सभा की यह घातक भूमि थी । इसने जहाँ मन्त्र मन्त्र में बन्ती आ रही

सदस्यता की शपथ नहीं लेते, अर्थात् उससे विवादों में कभी हिंसा नहीं उगमे मतदान के समय मतदान नहीं करते। साड चेंपम इसे ठीक ही 'चित्रा' (The Tapestry) कहा करने थे, निस्संदेह 'आजीवन पीयरों' की व्यवस्था न बनने में उपस्थित हान वाले सदस्यों की सरया में वृद्धि कर दी है परन्तु बठिनाई यह कि 'आनुवंशिक पीयर विवादामुद विधेयको पर मतदान के समय एकत्रित हो सक्ता है और सरकार के प्रगतिशील कार्यक्रम को भंग (disrupt) कर सक्ते हैं। ये आनुवंशिक पीयर ऐसे 'बैकवुडमैन' (Backwoodmen) होना हैं कि वसुधैव कुटुम्बकम् के प्रति उदासीन रहते हैं। जैसाकि रोजे म्योर ने कहा है कि "कुछ श्रवण शक्ति को पहचानने में बठिनाई का सामना करना पड़ता है।

5 दोषपूर्ण प्रक्रिया (Defective Procedure)—लाड सभा की प्रक्रिया दोषपूर्ण है। प्रथम, उसकी गणपूर्ति की सरया केवल तीन है। विश्व के किन्हीं दो उच्च सदन की कार्यवाही इतने कम सदस्यों की उपस्थिति से पूरी नहीं होती। दूसरा लाड सभा के अध्यक्ष—लाड-चांसलर की स्थिति नाजुक है। वह एक शक्तिहीन है। वह सदन की अध्यक्षता अवश्य करता है और उससे अनुशासन बनाय रखने में भी सहायक होता है परन्तु वह न तो सदस्यों को भाषणा प्रदान करता है और न भाषणों को नियन्त्रित करता है। वस्तुतः लाड सभा की कार्यवाही में 'समाप्तता' (Closure) की व्यवस्था नहीं। लाड सभा के सदस्यों को भाषण की प्रगति स्वतंत्रता प्राप्त है। भाषण भी अध्यक्ष को सम्बोधित करके नहीं दिये जाते। लाड सदन को सम्बोधित किया जाता है और वे 'माई लाडस' से शुरू किये जाते हैं सभा की कार्यवाही नियमबद्ध नहीं है। वह एक "गडबड घोटाला" सदन है।

6 शक्तिहीन सदन (A powerless house)—लाड सभा एक शक्तिहीन सदन है। अतः वह एक अनावश्यक सदन है। वित्त, विधान और कार्यपालिका में उसकी शक्तियां नगण्य हैं। उसकी अनुमति के बिना भी वित्तीय और साधारण विधेयक बिल का रूप धारण कर सकत है। वित्तीय विधेयक में वह केवल माह की और साधारण विधेयकों में केवल एक वष की देरी कर सकती है। वित्त और विधान में सशोधन कर सकती है परन्तु कॉमन सभा उन्हें स्वीकार कर सकती है। उसे कार्यपालिका क्षेत्र में कोई शक्तिया प्राप्त नहीं। मण्डल उसके प्रति उत्तरदायी नहीं। वह अविश्वास के प्रस्ताव द्वारा मंत्रिमण्डल त्याग पत्र देने के लिए बाध्य नहीं कर सकती। उसके सदस्य सावजनिक प्रश्नों सरकार से प्रश्न पूछ सकते हैं और सरकार सामान्यतः उनका उत्तर देती है पर वह उसे उत्तर देने के लिए बाध्य नहीं कर सकती।

7 पुनर्विचार अनावश्यक (Revision not necessary)—लाड द्वारा विधेयको पर किया जाने वाला पुनर्विचार अनावश्यक प्रतीत होता है।

कि कोई विधेयक वित्त विधेयक है अथवा नहीं। इस सम्बन्ध में स्पीकर का निर्णय अंतिम होता है।

व्यवहार में स्पीकर ने नीति में परिवर्तन सम्बन्धी विधेयकों को प्रमाणित करने से इन्कार किया है। इसका परिणाम यह हुआ है कि ससदीय अधिनियम के पारित होने के बाद स्पीकर ने आधे से अधिक वित्त विधेयकों का प्रमाणित नहीं किया।

2 साधारण विधेयक—अधिनियम ने साधारण विधेयकों को यह क्षमता प्रदान कर दी है कि वे लाइ सभा की सहमति के बिना जहाँ स्वीकृति प्राप्त कर सकते हैं अर्थात् यदि साधारण विधेयक कॉमन सभा में तीन अधिवेशनों में पारित हो जाता है और लाइ सभा उस पर सहमत नहीं होती तो विधेयक को साम्राज्ञी की स्वीकृति के लिए भेज दिया जायेगा और उसकी स्वीकृति मिलते ही वह कानून का रूप धारण कर लेगा। इसके लिए शत केवल यह है कि पहले अधिवेशन में दूसरे वाचन और तीसरे अधिवेशन में तीसरे वाचन के बीच दो वर्ष का समय व्यतीत हो चुका हो। यह व्यवस्था वित्त विधेयक और ऐसे साधारण विधेयक पर लागू नहीं होती जिसका उद्देश्य कॉमन सभा के कार्यकाल में वृद्धि करना हो।

3 ससद का कार्यकाल—अधिनियम ने ससद के कार्यकाल को सात वर्ष से घटा कर पाँच वर्ष कर दिया। इस व्यवस्था का मुख्य उद्देश्य यह था कि तीन वर्ष का समय व्यतीत होने के बाद कॉमन सभा लाइ सभा की श्रवण या उपक्षा करके कानून को पारित न करवा सके।

मूल्यांकन (Evaluation)—मन 1911 के अधिनियम की उपयुक्त धाराओं से स्पष्ट है कि उन्होंने लाइ सभा की शक्तियाँ के पर कतर दिये। उन्होंने उसे 'राजनीतिक शक्ति से शून्य उच्च ध्वनि भोपू' मात्र बना दिया। जहाँ वित्त विधेयक के सम्बन्ध में अधिनियम ने उस स्थिति को कानूनी रूप प्रदान किया था जो कॉमन सभा को 1860 से प्राप्त थी, वहाँ साधारण विधेयक के सम्बन्ध में अधिनियम ने मूलभूत सर्वैधानिक परिवर्तन कर दिया। जहाँ अधिनियम से पूर्व लाइ सभा की सहमति के बिना साधारण विधेयकों को लागू करना सम्भव नहीं था, वहाँ अधिनियम के बाद उहे उसकी सहमति के बिना भी लागू करना सम्भव हो गया। संक्षेप में, अधिनियम ने लाइ सभा की "घोटो" शक्ति को समाप्त कर दिया और उसे केवल "विलम्बकारी घोटो" प्रदान कर दिया।

महत्त्वपूर्ण सर्वैधानिक परिवर्तनों के बाद भी 1911 का ससदीय अधिनियम अन्य अनेक महत्त्वपूर्ण मुद्दों पर शांत रहा। उदाहरणतः अधिनियम ने लाइ सभा की रचना के सम्बन्ध में, विधेयक उसके वशानुगत आधार में परिवर्तन करने का कोई प्रयास नहीं किया। लाइ सभा का वशानुगत आधार आज तक

व्यक्ति को सरकार में शामिल करना चाहता है और जो कॉमन सभा का सदन नहीं उसे वह पीयर नियुक्त करवा कर सरकार में शामिल कर सकता है। इन प्रधान मंत्री के लिए जिस कैबिनेट सदस्य अथवा पाटी सदस्य की उपयोगिता समाप्त हो जाती है उससे वह शिष्ट तरीके से छुटकारा पा सकता है अर्थात् उसे पाट नियुक्त करवा कर उससे छुटकारा पा लिया जाता है।

3 विचार-विमर्शमय मंच (A deliberative forum)—लाड सभा विश्व में स्वतंत्र विचार विमर्श करने वाली एक प्रतिष्ठित सभा है। वह 'राष्ट्रीय ध्वनि मंच' है, वह "सवाती सदन" (a ventilating chamber) अधिक से अधिक एक वर्ष की देरी कर सकती है और वह न ही किसी सरकार को गिरा सकती है (क्योंकि वह सरकार के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पारित नहीं कर सकती) फिर भी वह सरकार और समाज दोनों को सचेत करती है। इस तरह वह अपने परिपक्व विचारों द्वारा सरकार, नागरिक सेवाओं और जनमत में प्रभावित करती है। जैसा कि अर्द्ध सैडमोन्ट ने कहा है कि "जनमत को निर्मित करने में लाड सभा का महत्वपूर्ण प्रभाव है।"

लाड सभा 'सजीव यशस्वी व्यक्तियों की वेस्टमिंस्टर सभे हैं' (The Westminster Abbey of living celebrities)—वह ऐसे व्यक्तियों की मंच है जिनका सामाजिक स्थान निश्चित होता है। उन्हें कुछ खोना या पाना नहीं होता। उन्हें कोई सामाजिक बुराई भ्रष्ट नहीं कर सकती। उन्हें किसी निर्याचन क्षेत्र को तुष्ट करने की आवश्यकता नहीं होती, उन्हें किसी फुमलाने या बहकाने की आवश्यकता नहीं होती, उन्हें प्रेस या गैलरी को प्रभावित करने की आवश्यकता नहीं होती, उन्हें प्रेस या गैलरी को प्रभावित करने की आवश्यकता नहीं होती, वे किसी से भयभीत नहीं होते, वे किसी नेग, पार्टी या मंचतक से बंधे हुए नहीं होते। अतः वे सावजनिक विषय पर स्वतंत्र निष्पक्ष और निर्भीक विचार प्रकट कर सकते हैं। लाड सभा के सदस्य मात्र ही भूमिका निभाते हैं जो कभी वामन सभा के स्वतंत्र सदस्य निभाते थे।

लाड सभा के पास काम की अधिकता नहीं होती। उसकी वायवही गमापन (Closure) के नियम लागू नहीं होते। उसके सदस्य पुरसत म हा है। अतः वे विधान, नीति और प्रशासन के विविध पहलुओं पर विस्तार म बन्द कर सकते हैं। जैसा कि बजहॉट ने कहा है कि "निष्पक्षता से सुधारन की स्वतंत्र और प्रभावकारी ढंग से सुधारने की स्थिति के अतिरिक्त लाड सभा के पास स्वतंत्र दारी म सुधारन की फुरगत भी है।" 1 हावें और वेदर न भी कहा है कि "हा ममा एक मन्त्रालय सरकार को मूल्यवान महयाम देती है।" 2

The House of Lords besides independence to revise judi lity and fo lition to revise effectually has leisure to revise intellectually
 —Bagshot Walter The English Constitution (1958) p 17
 2 —The Lords makes a valuable contribution to consultative government.
 —Harvey and Bather The British Constitution 4th edn (1978) p 17

कृति के लिए भेज दिया जाता है। साम्राज्य की स्वीकृति मिलने ही वह विधेयक कानून का रूप ग्रहण कर लेता है।

सन् 1949 के मसदीय अधिनियम का कोई विशेष महत्त्व नहीं है क्योंकि इसके किमी नये मिद्धान्त का प्रतिपादन नहीं किया गया था। फिर भी इसने एक प्रगतिशील सरकार को पंगु बनाने की लाड सभा की शक्ति को सीमित कर दिया। अब प्रतिक्रियावादी उच्च सदन प्रगतिशील सरकार के माग में बाधक नहीं बन सकता। सन् 1949 के बाद तो लाड सभा ने एक वप की देरी करने की शक्ति का प्रयोग करना भी छोड़ दिया है। एक लोकतांत्रिक समाज में पीयरो को अपनी शक्ति का अहसास हो चुका है।

लाड सभा के पक्ष और विपक्ष में तर्क

लाड सभा के सबध में दो परस्पर विरोधी विचार व्यक्त किये जाने हैं। एक विचार इसके आलोचकों का है जिनका कहना है कि यह एक असंगत, घृणित, उदासीन अप्रतिनिध्यात्मक एवं अत्यधिक अनुदारवादी सदन है। जैसाकि विसटन चर्चिल ने कहा है कि यह एक "अप्रतिनिधिक, अनुत्तरदायी एवं अनुपस्थित सदन है।" इसके आलोचकों की मान्यता है कि लाड सभा ने प्रगतिशील नीतियों के माग में सदा बाधा पहुँचाई है। जैसा कि जे एस मिल ने कहा था कि लाड सभा "उत्तेजना पैदा करने वाली बाधा है।" (A very irritating kind of nuisance) यह "निर्देशकों की निर्देशिका" (Directory of Directors) है। यह घनाड्यो, निहित स्वार्थों एवं विशेषाधिकार प्राप्त व्यक्तियों की सभा है। इसने सदा अनुदारवादी एवं प्रतिक्रियावादी तत्त्वों का पोषण किया है। इसके आलोचकों की धारणा है कि आनुवशिक लाड सभा समाजवाद की स्थापना में कभी सहायक नहीं हो सकती। इसकी रचना और शक्तियाँ सवधी सुधार योजनाओं पर सभी राजनीतिक दल सहमत नहीं। इस सबध में किये गये प्रयास असफल रहे हैं। अतः यह सुझाव दिया जाता है कि आनुवशिक लाड सभा का अन्त कर देना चाहिए और उसके स्थान पर एक पूर्णतः सशोभित सदन की रचना की जानी चाहिए। जैसाकि जे आर ब्लाड्स ने कहा है कि 'लाड सभा एक ऐसी सस्था है जिसे ठीक तरह से सुधारा नहीं जा सकता। यदि उसे सुधारा नहीं जा सकता तो उसे समाप्त कर दिया जाना चाहिए।' सास्की ने भी कहा है कि "मध्ययुगोन सदन का पूर्णतः उन्मूलन कर दिया जाना चाहिए।"

दूसरा विचार लाड सभा के समर्थकों का है जिनका कहना है कि यह प्रजातंत्र की भक्षक नहीं, रक्षक है। उनकी धारणा है कि लाड सभा कॉमन सभा के उदावलेपन को ठण्डा करती है, वह कॉमन सभा द्वारा जल्दबाजी या राजनीति

प्रोसीडिंग्स एक्ट (जिसने नागरिकों को धाति पहुँचाने पर शासन के विरुद्ध मुकदमा चलाने का अधिकार दिया था) पहले लाई सभा में पेश किया गया था। हूवर कॉमन सभा के पास कार्य को अधिकता और समय अभाव के कारण अनेक महत्वपूर्ण विधेयक भी पहले लाई सभा में पेश किये जाते हैं। उदाहरणतः 1945 में कम्पनी अधिनियम (जिसने कम्पनियों सम्बन्धी कानूनों को समेकित (Consolidated) किया था) पहले लाई सभा में ही पेश किया गया था। तीसरे, लाई सभा एक निर्वाचित सदन नहीं। अतः उसमें ऐसे विधेयकों को पेश किया जा सकता है कि सरकार वाञ्छित तो समझती है परन्तु किन्हीं वर्गों के मता के खान के भय के वा वह उह कॉमन सभा में पेश नहीं करती अथवा उनकी उपेक्षा करती है। जो जिन विधेयकों से कॉमन सभा के सदस्यों को क्यानि या प्रतिनिधि राजनीतिक लाभ मिलने की कोई सम्भावना नहीं होती, उनमें वह रुचि या दिक्कत नहीं है। ऐसे विधेयकों पर लाई सभा विचार-विमर्श कर सकती है। निजी वि (Private Bills) और प्रदत्त विधान (Delegated Legislation) अर्थात् अल्पकाल आदेश पुष्टिकरण विधेयक (Provisional Order Confirmation Bills) विशेष प्रक्रिया आदेश (Special Procedure Orders) इसी प्रकार के विधेयक जिन पर लाई सभा विचार विमर्श करती है। संक्षेप में लाई सभा एक व्यस्त सदन और एक व्यस्त कॉमन सभा की किस माया में सहायता करती है वह इस तथ्य स्पष्ट है कि सरकार ने स्थानीय शासन विधेयक 1972 में लाई सभा में पेश करने पर 380 संशोधन पेश किये थे जबकि लाई सभा ने उसमें कुल 600 संशोधन पेश किये थे।

7 ब्रिटिश स्वभाव के अनुरूप (It fits British temperament) - ब्रिटिश लोग स्वभाव से रुढ़िवादी हैं। वे क्रान्तिकारी या मूल परिवर्तनवादी नहीं हैं। उनको राष्ट्र की प्राचीन संस्थाओं में आस्था है। वे भावुकता या क्षणिक कामों को बदलना या समाप्त करना नहीं चाहते। वे उनमें समयानुसार सुधार करने का अर्थ समझते हैं। राजतन्त्र की भाँति लाई सभा भी ब्रिटिश संसदीय व्यवस्था का एक प्राचीन अंग है। अतः ब्रिटिश लोग उसे बर्बाद करना चाहते हैं। उदाहरण के लिए 1911 और 1949 के संसदीय कानूनों ने उसमें मर्यादानुसार सुधार किये, लेकिन उसका उन्मूलन नहीं किया। सन् 1918 के संसदीय सम्मेलन, 1948 के संसदीय सम्मेलन तथा 1967 के संसदीय सम्मेलन आदि किसी न लाई सभा के उन्मूलन का सुझाव नहीं दिया। सभी सम्मेलन उसके सुधारों तक सीमित श्रमिक (मजदूर) दल आज भी लाई सभा के उन्मूलन की बात नहीं करता। उसके सुधार की बात करता है। अतः आज सभी दल इस बात को मानते हैं कि लाई सभा कुछ महत्वपूर्ण कार्यों को सम्पन्न करती है। यह विश्वास है। जैसा कि किसी लेखक ने कहा कि "लाई सभा का अन्त नहीं जा सकता उसमें सुधार किया जा सकता है।" हैरीसन का मत है कि "द्वितीय मदन विद्यमान है क्योंकि वह मदा ही रहा है।"

ग्राइट का मत है कि "एक स्वतंत्र देश में लार्ड सभा जैसी सस्था स्थायी नहीं रह सकती।"

2 निहित स्वार्थों का गढ़ (A fortress of vested interests)—लार्ड सभा जैसा कि आगस्टाइन बिरेल ने कहा है, "केवल अपना ही प्रतिनिधित्व करती है और उसे केवल अपना सदस्यों का ही विश्वास प्राप्त है।" वह केवल जागीरदारों, कुलीन घरानों, घनाडयो, विशेषाधिकार प्राप्त व्यक्तियों, बड़े-बड़े उद्योगपतियों और निहित स्वार्थों का प्रतिनिधित्व करता है और उन्हीं के द्वारा शासित होता है। जैसा कि रेम्जे म्योर ने कहा है कि वह "धनिकों का सामान्य दुर्ग" (A common fortress of wealth) है। उसमें सर्वसाधारण का कोई प्रतिनिधित्व नहीं, उसमें शारीरिक श्रम करने वाला का, दुकानदारों का, फलकों का, अध्यापकों का, सक्षम में, मध्य वर्ग एवं निम्न वर्ग का कोई प्रतिनिधित्व नहीं।

3 एकपक्षीय दृष्टिकोण (One-Sided view)—लाड सभा रचना में ही नहीं मनोवृत्ति दृष्टिकोण और व्यवहार में भी एक मध्ययुगीन सस्था है। वह "निर्देशकों की निर्देशिका" (Directory of Directors) है। अतः वह उसी वर्ग के हितों की रक्षा करती है जिम्मा वह प्रतिनिधित्व करती है। वह अनुदारवादी एवं प्रतिक्रियावादी तत्वों का समर्थन करती है, प्रगतिशील एवं सुधारवादी तत्वों का नहीं। उसे ठीक ही अनुदार दल की एक भुजा की सजा दी जाती है। जब अनुदार दल सत्ता में नहीं भी होता तब भी वह उसी के हितों की रक्षा करता है। उसकी निष्क्रियता और क्रियाशीलता इस बात पर निर्भर करती है कि कौन सा दल सत्ता में है। जैसा कि लास्की ने कहा है कि "जब अनुदार दल सत्ता में होता है तो वह एक अच्छे सदन के रूप में कार्य करती है परंतु जब मजदूर दल सत्ता में होता है तो वह एक ब्रेक के रूप में कार्य करती है।" मेरियट ने भी कहा है कि "जब अनुदार दल की सरकार होती है तो लाड सभा एक गूँगे कुत्ते की तरह व्यवहार करती है और अन्य अधसरो पर वह खूँ खार भेड़िये की तरह व्यवहार करती है।"

बीसवीं शताब्दी में लाड सभा में अनुदारवादियों का स्थायी एवं व्यापक बहुमत रहा है। अतः वह व्यर्थ भी है और शरारतपूर्ण भी। व्यर्थ इसलिए कि उसने सबदा अनुदार दल का साथ दिया है और शरारतपूर्ण इसलिए कि उसने सबदा मजदूर दल का विरोध किया है।

4 अनुपस्थित सदन (An absentee house)—लाड सभा के सदस्यों ने स्वयं ही उनकी प्रतिष्ठा का ह्रास किया है। उससे सदस्य उनकी कार्यवाही में अनुपस्थित रहते हैं। विधायी कृत्यों को उत्तरदायित्वपूर्ण ढंग से निभाना तो दूर उसके सदस्य उसकी बैठकों में उपस्थित होने का कष्ट ही नहीं करते। उनके लगभग 1000 सदस्यों में से सामान्यतः 30 से 50 सदस्य ही उपस्थित रहते हैं। लार्ड सभा को एक "बाहियात" (Blankety Black hole) सदन कहना कोई अतिशयोक्ति नहीं। उसकी बाहियातता इस बात से स्पष्ट है कि उसके अनक सदस्य उसकी

2 व्यावहारिक एवं राजनीतिक कठिनाइयाँ (Practical and Political Difficulties)—प्रजातांत्रिक युग में लाड सभा की सदस्यता का आनुवंशिक असंगत है परन्तु व्यावहारिक और राजनीतिक कठिनाइयों के कारण यह प्रावण बना रहा है। इसके अतिरिक्त सुधारों के सम्बन्ध में राजनीतिक दलों में सहमति का अभाव है। उदाहरणतः सन् 1948 का अन्तर-दलीय सम्मेलन इन बातों पर सहमत हो गया कि आनुवंशिकता स्वयं में लार्ड सभा में प्रवेश पाने के लिए नहीं होनी चाहिए और संशोधित सदन में किसी एक राजनीतिक दल को स्वतंत्र बहुमत प्राप्त नहीं होना चाहिए परन्तु वह इस बात पर सहमत नहीं हुआ कि संशोधित लाड सभा में सदस्यता को किस सिद्धान्त पर आधारित किया जाए। लाड सभा के सुधारों के सम्बन्ध में जो सुझाव दिये जाते हैं और उनमें जो आपत्तियाँ की जाती हैं वे मुख्यतः निम्न हैं—

(i) लाड सभा के सदस्यों का नामांकन (Nomination) किया जाता है परन्तु इस पर आपत्ति यह है कि निष्पक्ष नामांकन करने वाला व्यक्ति (Impartial Nominator) कहाँ से लाया जाए। यदि संसदीय या कॉमन सभा के स्पीकर की नामांकन का अधिकार दिया जाए तो उनकी निष्पक्षता के राजनीतिक विवाद में पड़ने का खतरा है। यदि प्रधानमंत्री को नामांकन का अधिकार दिया जाए तो उस समय अपने भावी नियंत्रण को बनाये रखने का मोह बना रहेगा।

(ii) लार्ड सभा के सदस्यों का निर्वाचन कॉमन सभा के सदस्यों की ही होना चाहिए। परन्तु इस पर आपत्ति यह है कि लाड सभा कॉमन सभा के सदस्यों की ही नहीं होगी। कोई भी ब्रिटिश दल लाड सभा को शक्तिशाली, प्रभावशाली प्रतिद्वंद्वी सदन नहीं बनाना चाहता जैसा कि ह्यूड मोरिसन ने कहा है कि "लार्ड सभा को लोकतांत्रिक और प्रतिनिधिक बनाने वाले सभी परिवर्तन अपने परिणामों में अप्रजातांत्रिक हैं क्योंकि वे उसे कॉमन सभा के समान बना देंगे।"¹

(iii) लाड सभा के सदस्यों का अप्रत्यक्ष निर्वाचन होना चाहिए। परन्तु इस पर आपत्ति यह है कि इससे स्थानीय सस्थायों राजनीति का आगाड़ा बन जायेंगे।

(iv) लाड सभा के सदस्यों का निर्वाचन एक ऐसी निर्वाचन मंडल में होना चाहिए जिसमें श्रमिक शर्षों, व्यवसायों, ब्रिटिश उद्योग मण्डल, स्थानीय मन्त्रालयों, विषयविज्ञान, विभिन्न धर्मों आदि के प्रतिनिधि हों। इससे लाड सभा की संरचना तो व्यवस्थित ढंग में हो जायगी और यह विधायिका पर दुर्गति का भी भय नहीं पैदा करेगी। परन्तु इस पर आपत्ति यह है कि इसमें प्रधानमंत्री का पीछा करने का

¹ Changes which gave the House of Lords a democratic and representative character would have been undemocratic in outcome for they would have tended to make the Lords the equal of Commons. — *Herbert Govt & Parliament* (Oxford University Press 1954) p. 124

वर्तमान समय में विधेयकों को मन्त्रिमण्डल की देख-रेख में विशेषज्ञों द्वारा तैयार किया जाता है। अतः उनमें त्रुटियों एवं लुप्तियों की गुरुजाइश कम होती है। दूसरे, विधेयकों को कॉमन सभा में प्रस्तुत करने से पूर्व उन पर दिलचस्पी रखने वाले पक्षों या हितों से परामर्श कर लिया जाता है। अतः विधेयक प्रायः समझौते के परिणाम होते हैं। तीसरे, किसी भी प्रजातांत्रिक सरकार के लिए जन-इच्छा के विरुद्ध किसी विधेयक को पारित करना संभव नहीं। चौथे, कॉमन सभा की समितियाँ विधेयकों की दारीकी से ध्यानहीन करती हैं। विवादास्पद विषयों पर प्रेस भी सरकार को प्रभावित करने का प्रयास करती है। स्पष्ट है कि वर्तमान समय में कॉमन सभा विधेयकों को जल्दीबाजी या उत्तेजना में पारित नहीं करती। जब विधेयकों को पूर्ण विचार-विमर्श के बाद पारित किया जाता है तो लाउ सभा द्वारा कौं गयी एक वचन की देरी हानिकारक सिद्ध हो सकती है, विशेषकर संकट के समय यह हानि भयंकर सिद्ध हो सकती है।

(B) पक्ष में तर्क (Arguments for)—लाउ सभा के पक्ष में दिये जाने वाले मुख्य तर्क निम्न हैं—

1 विद्वत्ता का भण्डार (A reservoir of knowledge)—लाउ सभा विद्वत्ता का भण्डार है। उसमें ज्ञान, कुशलता और अनुभव को स्थान दिया जाता है। उसके सदस्यों में अनेक ऐसे वयोवृद्ध राजनेता, भूतपूर्व प्रधान मंत्री एवं मंत्री, सेवानिवृत्त गवर्नर जनरल, सेनापति, विधिवेत्ता, धर्मज्ञानी, शिक्षक, वैज्ञानिक, वित्त विशेषज्ञ, उद्योगपति, श्रमिक नेता आदि व्यक्ति होते हैं जिन्होंने अपने जीवनकाल में राष्ट्रीय जीवन के विविध क्षेत्रों में महत्वपूर्ण भूमिकाएँ निभाई हैं। ऐसे वयोवृद्ध व्यक्तियों को आजीवन पीयर नियुक्त करके लाउ सभा में स्थान दे दिया जाता है। लाउ सभा के ऐसे सदस्यों के सार्वजनिक विषयों पर विचार सुस्पष्ट, सजीव और उच्चकोटि के होते हैं और सदनों के विवादों में प्रायः ऐसे सदस्य ही अधिक हिस्सा लेते हैं। उदाहरणतः सैलिबरी, लैण्डसडाउन, ग्रे, बालफोर, एसविथ, विकिनहैड, टैनीसन, ब्राइस, चर्चिल, ईडन जैसे प्रतिष्ठित व्यक्तियों ने जो कभी कॉमन सभा के सदस्य थे और जिन्होंने राष्ट्रीय जीवन में महत्वपूर्ण भूमिकाएँ निभाई थीं लाउ सभा की बैठकों को सुशोभित किया है। इस तरह लाउ सभा का दोहरा लाभ है। एक ओर वह वयोवृद्ध राजनेताओं के लिए 'अर्द्ध सेवानिवृत्ति' (Semi-retirement) का स्थान सुनिश्चित करती है और दूसरी ओर, वह राष्ट्र को उन लोगों की सेवाएँ उपलब्ध कराती है जो राजनीतिक जीवन को छोड़ना चाहते हैं अथवा जो चुनाव की गत, यकान और अनिश्चितता से दूर रहना चाहते हैं।

2 प्रधान मंत्री के लिए सहायक (Helpmate to Prime Minister)—लाउ सभा प्रधान मंत्री के लिए दाहरे रूप से सहायक है। प्रथम, प्रधान मंत्री जिस

4 पुनर्विचार करने वाला सदन (A revising chamber)—लार्ड सभा विधेयकों को व्यावहारिक बनाने में सहायक है। वह विधेयको पर पुनर्विचार करती है। वह कॉमन सभा द्वारा जल्दबाजी में या पूर्ण विचार-विमर्श के बिना पारित किये गए विधेयको की त्रुटियाँ और लुप्तियों की ओर सचेत करती है। अनेक बार कॉमन सभा आवेश या उत्तेजना में विधेयको को पारित कर देती है। लाड सभा उनमें कुछ देरी वरके उसे उन पर शांति में विचार करने के लिए विवश करती है। लाड सभा की व्यावहारिक उपयोगिता को ऑग और जिंक ने इन शब्दों में व्यक्त किया है, "ब्रिटेन में कानून बनाने में वैसा कोई प्रतिबन्ध नहीं जैसा कि बठोर सविधान वाले देशों में होता है, वहाँ स्विट्जरलण्ड की भाँति जनमत संग्रह की व्यवस्था भी नहीं और वहाँ संयुक्त राज्य अमरीका के समान कानून के न्यायालय द्वारा निरीक्षण करने की व्यवस्था भी नहीं। अतः ब्रिटेन में एक ऐसे द्वितीय सदन की कहीं अधिक आवश्यकता है जिसे विचार-विमर्श करने और दुहराने की शक्ति प्राप्त हो।"

5 संवैधानिक संरक्षक (A Constitutional safeguard)—लाड सभा एक संवैधानिक संरक्षक के रूप में कार्य करती है। वह एक 'रक्षा नली' है। वह सरकार को सयमी और नीतियों को सन्तुलित बनाने में सहायक है। कुछ मात्रा तक वह सरकार की गिरकुशता पर रोक भी लगाती है। यह सत्य है कि लाड सभा सरकार की नीतियों का अन्तिम निष्णायक कभी नहीं बन सकती और वह एक हठ निश्चयी सरकार को किसी कार्य को करने या किसी उद्देश्य का प्राप्त करने से रोक नहीं सकती। फिर भी वह उसे निष्णायी पर पुनर्विचार करने के लिए विवश कर सकती है। लाड सभा के पास एक वष की देरी करने का एक ऐसा संवैधानिक संरक्षण है जिसके माध्यम से वह उन पर पुनर्विचार कर सकती है, उनमें संशोधन कर सकती है अथवा उन्हें अस्वीकार कर सकती है। वह जनता का सूचित कर सकती है, अपने विवादों को प्रकाशित कर सकती है और सरकार की नीतियों को सावजनिक विवाद का विषय बना सकती है। लाड सभा के ये संवैधानिक काम दूरगामी प्रभाव रखते हैं। किसी ने ठीक कहा है कि लाड सभा जनता को उसके प्रतिनिधियों के अत्याचार से बचाती है।

6 सहायक संस्था (An auxiliary Institution)—लाड सभा एक सहायक संस्था के रूप में काम करती है। वह कॉमन सभा के विधायी काम-भार को हल्का करती है। राज्य के लोक-कल्याणकारी स्वरूप में विधि निर्माण के काम का विस्तार इतना अधिक कर दिया है कि यदि लाड सभा के विधायी काम का समाप्त कर दिया जाये, (जो वह वर्तमान समय में सम्पन्न करती है) तो कॉमन सभा का काम दुगुना हो जायेगा। लाड सभा अनेक तरीकों से कॉमन सभा के कामभार को हल्का करती है। प्रथम और विवादास्पद (Non Controversial) विधेयकों को पहले लाड सभा में पेश किया जाता है जो उन पर पूर्णरूपेण विचार करके कॉमन सभा के विचाराय भेज देती है। उदाहरणतः 1947 में प्राउन

(i) पीयरो के लिए दैनिक भत्ते की व्यवस्था (Payment for Peers)—लाइंस सभा की रचना में यह असंगति पायी जाती थी कि उसके सदस्यों को सदन की बैठकों में उपस्थित होने के लिए कोई "दैनिक भत्ता" नहीं दिया जाता था। उनके अधिकांश सदस्य उसकी बैठकों के प्रति उदासीन रहते थे। अतः सदन में सदस्यों की उपस्थिति को बढ़ाने के उद्देश्य से 1957 में दैनिक भत्ते की व्यवस्था की गयी है। वर्तमान समय में उपस्थित होने वाले पीयरो को 13 50 पाउण्ड प्रतिदिन के हिसाब से दैनिक भत्ता दिया जाता है।

(ii) आजीवन पीयरो की व्यवस्था—लाइंस सभा की रचना में यह असंगति पायी जाती थी कि महिलाएँ उसकी सदस्य नहीं बन सकती थीं। दूसरे, उसके धानुवशिक आधार के कारण सदन का भुकाव निरन्तर अनुदार दल की धार रहता था। सन् 1958 के आजीवन पीयरेज एक्ट (The Life Peerage Act, 1958) ने इन दोनों असंगतियों को अंशतः दूर करने का प्रयास किया है। प्रथम, सम्राज्ञी, प्रधानमंत्री के परामर्श पर, किसी भी उस पुरुष या महिला का जो वंशानुगत (आनुवशिक) पीयर नहीं है आजीवन पीयर नियुक्त कर सकती है। सम्राज्ञी उच्च पुरुष या महिला को आजीवन पीयर नियुक्त करती है जिसने अपने जीवन काल में राष्ट्रीय जीवन के विविध क्षेत्रों (कला, विज्ञान, शिक्षा, समाज सेवा, प्रशासन, विभाग आदि क्षेत्रों) में प्रतिष्ठा या रचना प्राप्त की होती है। आजीवन पीयर को "संसद के लाइड" (Lords of Parliament) कहा जाता है। यह आजीवन पीयर प्रायः मजदूर दल के समर्थक होते हैं या निदलीय होते हैं। उदाहरणतः सन् 1978 में लाइंस सभा में आजीवन पीयरो की संख्या 250 थी जबकि धानुवशिक पीयरो की संख्या 800 के लगभग थी। इस तरह 1958 के आजीवन पीयरेज एक्ट ने जहाँ महिलाओं के लिये लाइंस सभा में स्थान की व्यवस्था कर दी है वहाँ उनके अनुदारवादी भुकाव को अंशतः सुधारने और उसकी विद्वत्ता के स्रोत को बनाये रख कर उसके विवादों के हल को सुधारने का प्रयास किया है।

(iii) पीयरेज का परित्याग—लाइंस सभा की रचना में एक गम्भीर कमी यह थी कि यदि संयोग से किसी को धानुवशिक पीयरेज प्राप्त हो जाती तो वह उसका परित्याग नहीं कर सकता था। दूसरे शब्दों में, धानुवशिक पीयर सदन सभा की सदस्यता ग्रहण नहीं कर सकता था। सन् 1963 के पीयरेज एक्ट ने इस असंगति को दूर कर दिया है। आज लाइंस सभा का कोई भी सदस्य निश्चिन्त सदन के भीतर अपनी धानुवशिक पीयरेज का परित्याग कर सकता है और कॉमन सभा की सदस्यता ग्रहण कर सकता है।¹ इस व्यवस्था का सर्वप्रथम लाभ लाइड स्टेन²

1 धानुवशिक पीयरेज का परित्याग करने वाले सदस्य का उत्तराधिकारी भी धानुवशिक पीयर का साथ रख सकता है अर्थात् उत्तराधिकारी लाइंस सभा की सदस्यता ग्रहण कर सकता है।

क्या लार्ड सभा को समाप्त किया जा सकता है
या बदला जा सकता है ?

अथवा

लार्ड सभा का या तो सुधार होना चाहिए या अन्त होना चाहिए

अथवा

लार्ड सभा के कमजोर रहने में ही उसका अस्तित्व,
शक्ति एवं उपयोगिता है

लार्ड सभा को समाप्त नहीं किया जा सकता। उसे बदला भी नहीं जा सकता। उसमें केवल सुधार किये जा सकते हैं। वस्तुतः उसके सुधारों में अनेक ऐसी व्यावहारिक और राजनीतिक कठिनाइयाँ हैं कि इसके सम्बन्ध में अब तक किये गये सभी प्रयास असफल रहे हैं। यद्यपि 1911 और 1949 के संसदीय अधिनियमों ने उसकी शक्तियों के पर कतर दिये हैं और 1958 और 1963 के अधिनियमों ने उसकी रचना सम्बन्धी कुछ सुधार लागू किये हैं। फिर भी व्यापक सुधारों को लागू नहीं किया जा सका क्योंकि सभी दल उन पर सहमत नहीं। अतः विरोध के बावजूद लार्ड सभा का अस्तित्व बना हुआ है और उसकी सदस्यता का आनुषंगिक सिद्धांत अक्षुण्ण (अविकल) है।

लार्ड सभा के अस्तित्व के बने रहने के लिए जो कारण मुख्यतः उत्तरदायी रहे हैं, उनमें प्रमुख निम्न हैं—

1 लार्ड सभा संघर्ष का वास्तविक मुद्दा नहीं (The House of Lords is not a real issue for struggle)—वर्तमान समय में लार्ड सभा लोकतंत्र में बाधक नहीं, अतः वह ब्रिटिश राजनीति में संघर्ष का वास्तविक मुद्दा नहीं रही। इसका मूल कारण यह है कि 1911 और 1949 के संसदीय अधिनियमों ने उसे एक शक्तिहीन सदन बना दिया है। दूसरे, वह कॉंसर्वेटिव भावों के मार्ग में कोई स्थायी बाधा प्रस्तुत करने में सक्षम नहीं। जिस सरकार को कामन सभा में पूर्ण समर्थन प्राप्त है वह लार्ड सभा की अनुमति के बिना भी ऐसे कानूनों को लागू करवा सकती है जिनके दूरगामी परिणाम निकलने हों या जो संविधान में मूलभूत परिवर्तन करते हों या जो समाज के स्वरूप को पूर्णरूपेण बदल देना चाहते हों। आज लार्ड सभा एक वर्ष की देरी करने वाला एक सदन मात्र है और 1949 से तो उसने इस शक्ति का भी प्रयोग नहीं किया। यद्यपि आज भी भयदूर दल लार्ड सभा की देरी करने की शक्ति को 6 महीने तक सीमित करने का इच्छुक है परन्तु वह इस बात से सन्तुष्ट है कि वह एक देरी करने वाला सदन मात्र ही है। वह लार्ड सभा के अस्तित्व को समाप्त नहीं करना चाहता। दूसरी ओर अनुदार दल लार्ड सभा के अनुदारवादी झुकाव को बनाये रखना चाहता है। लार्ड सभा ने भी अपनी सीमित भूमिका से समझौता कर लिया है और वह कॉंसर्वेटिव भावों को चुनौती नहीं देती। अतः आज लार्ड सभा के अस्तित्व पर कोई आपत्ति नहीं करता और वह विद्यमान है।

देरी करने की वास्तविक शक्ति प्रदान नहीं करना चाहता। उसकी मायता है, जैसा कि हावर्ष और बेदर ने कहा है, कि "जो निर्वाचनों में निश्चित किया जा चुका है उसके लिए किसी अन्य स्थान पर अपील की गुरुजाइश रखना अप्रजानात्रिक है।"¹ इस पर भी मजदूर दल लाड सभा को 6 महीन की देरी करने की शक्ति देने पर सहमत है। दूसरी ओर, अनुदार दल लाड सभा को देरी करने की वास्तविक शक्ति प्रदान करना चाहता है। वह उसे केवल पुनर्विचार का ही अधिकार देना नहीं चाहता बल्कि "अम्बीकार" करने का अधिकार भी देना चाहता है। उसकी मायना है कि जब निर्वाचनों में उम्मीदवार की विजय अधिक मनी (First past the post system of voting) पर निर्भर करती है और दलीय संगठन, अनुशासन और नियंत्रण के कारण सरकार की शक्तियों का अत्यधिक विस्तार हो चुका है तो विवादास्पद विषयों पर लाड सभा के नियंत्रण की आवश्यकता है। अतः वह लाड सभा की एक वर्ष की देरी करने की शक्ति का बनावे रखना चाहता है।

लाड सभा के सुधारों के सम्बन्ध में समय-समय पर जो सुधार प्रस्तुत किये जाते रहे हैं अथवा निन सुधारों को लागू किया जा चुका है उनमें प्रमुख ये हैं 1869 के लाड रसेल के सुधार प्रस्ताव, 1874 के लाड रोजवरी के सुधार प्रस्ताव, 1888 के लाड रोजवरी और लाड सैलिस्वरी के सुधार प्रस्ताव, 1909 के लाड सैसडाउन के सुधार प्रस्ताव, 1911 के एसविथम के सुधार अर्थात् 1911 का ससदीय अधिनियम, 1918 की ब्रादम समिति के सुधार प्रस्ताव, 1922 की लायड जार्ज की योजना, 1929 की क्लैरेण्डन योजना, 1932 के लाड सलियवरी के सुधार प्रस्ताव, 1948 के सयदलीय सम्मेलन के सुभाष, 1949 के सुधार अर्थात् 1949 का ससदीय अधिनियम, 1957 के मुद्गार, 1958 के सुधार अर्थात् 1958 का पीयरैज अधिनियम, 1963 के मुद्गार अर्थात् 1963 का पीयरैज अधिनियम, 1968 का सयदलीय सम्मेलन एव मजदूर दल के सुधार प्रस्ताव और 1977 के लाड कैरिंगटन के सुधार प्रस्ताव।

प्रमुख सुधार प्रस्तावों का विस्तृत वर्णन निम्न प्रकार से किया जा सकता है—

1 लाड रसेल प्रस्ताव (1869)—लाड रसेल ने भानुवशिव पीयरैज को समाप्त करके आजीवन पीयरैज को नियुक्ति करने का सुभाष दिया था परन्तु उन स्वीकार नहीं किया गया।

2 लाड सैसडाउन प्रस्ताव (1909)—लाड सैसडाउन ने लाड सभा के

1 It is undemocratic if what is decided at the elections is subject to the possibility of appeal elsewhere —Harvey and Bather The British Constitution 4th Edn (1978) p 49

करने की शक्ति समाप्त हो जायेगी और कोई भी प्रधानमंत्री इस शक्ति से वंचित होना नहीं चाहता। इससे बयोवृद्ध या वॉमन सभा के चुनावों में असफल राजनीतिज्ञों के चुने जाने की सम्भावना है। यह कहना कठिन है कि इस पद्धति द्वारा चुने जाने वाले बयोवृद्ध सदस्य लाउड सभा के वर्तमान सदस्यों से अधिक कुशल या क्रियाशील होंगे। यह कहना भी कठिन है कि वे उसी प्रकार सावजनिक कर्तव्य समझकर लाउड सभा के विवादों में हिस्सा लेंगे जिस प्रकार लाउड सभा के कुछ सदस्य (विशेषकर आजीवन पीयर) आज कल हिस्सा लेते हैं। यदि वॉमन सभा के चुनावों में असफल राजनीतिज्ञ लाउड सभा के लिए निर्वाचित हो जाते हैं तो वे वॉमन सभा के कार्यों में वास्तविक बाधा डाल सकते हैं।

उपयुक्त वास्तविक एवं व्यावहारिक कठिनाइयों के कारण ही लाउड सभा की सदस्यता का आनुवंशिक सिद्धांत आज तक बना हुआ है जैसाकि हर्बर्ट मोरिसन ने कहा है कि "लाउड सभा की रचना की प्रसंगता और उसका निरालापन ही हमारे आधुनिक ब्रिटिश प्रजातन्त्र के रक्षा ऋच हैं।"¹

3 उपयोगी सेवाएँ (Useful Services)—लाउड सभा राष्ट्र को अनेक उपयोगी सेवाएँ प्रदान करती है। यदि उसे समाप्त कर दिया जाय तो राष्ट्र उनसे वंचित हो जायेगा अथवा उन्हें प्राप्त करने के लिए किसी अन्य प्रकार के उच्च सदन की रचना करनी पड़ेगी। अपनी उपयोगिता के कारण लाउड सभा का अस्तित्व बना हुआ है। लाउड सभा मुख्यतः निम्न प्रकार की सेवाएँ राष्ट्र को प्रदान करता है—

- (i) वॉमन सभा द्वारा पारित विधेयकों पर पुनर्विचार करना।
- (ii) विचार विमर्शमय मंच की भूमिका निभाना।
- (iii) वॉमन सभा की सहायक सस्था के रूप में कार्य करना।
- (iv) एक संवैधानिक संरक्षक के रूप में कार्य करना।
- (v) त्रिदलता के भण्डार के रूप में कार्य करना।
- (vi) ब्रिटिश स्वभाव के अनुरूप होना।

उपयुक्त इन सभी बिंदुओं की विस्तृत व्याख्या पिछले पन्नों में लाउड सभा के पक्षों में दी गयी है। वे शीघ्र के अधीन की गयी है। अतः इनका अध्ययन उसी स्थान पर कीजिए।

4 असंगतियों में सुधार (Anomalies Rectified)—वर्तमान समय में लाउड सभा की रचना में कुछ असंगतियाँ पायी जाती हैं। फिर भी कुछ असंगतियों का सुधार लिया गया है। जिन असंगतियों का सुधार लिया गया है उनमें प्रमुख अग्रलिखित हैं -

1 The very irrationality of the Composition of the House of Lords and its quaintness are safeguards for our British democracy *Morrison Herbert Ibid*

(iv) विवादों को दोनों सदनों की संयुक्त समिति द्वारा सुलझाया जाय। इस समिति में 60 सदस्य हों तथा दोनों सदनों से बराबर-बराबर (30-30) सदस्य लिये जायें। समिति की बैठकें गुप्त रूप से हों।

ग्राइस समिति के उक्त सुझावों को स्वीकार नहीं किया गया।

5 सर्वदलीय सम्मेलन के प्रस्ताव (1948)—मन् 1948 के सर्वदलीय सम्मेलन में जिन मुद्दों पर समझौता हो गया था उनमें प्रमुख निम्न थे—

(i) उच्च सदन की आवश्यकता को स्वीकार किया गया परन्तु यह सुझाव दिया गया कि उसे कामन सभा का पूरक होना चाहिए प्रतिद्विंदी नहीं।

(ii) इस बात को स्वीकार किया गया कि अनुवशिकता स्वयं में लाउ सभा में प्रवेश पाने के लिए योग्यता नहीं होनी चाहिए अर्थात् अनुवशिक पीयरेंज को समाप्त कर दिया जाय।

(iii) संशोधित लार्ड सभा में किसी राजनीतिक दल को स्थायी बहुमत प्राप्त नहीं होना चाहिए अर्थात् लाउ सभा के अनुदारवादी भुवाव को समाप्त किया जाय।

(iv) प्रतिष्ठा और सार्वजनिक सेवा के आधार पर ससदीय लार्डों को नियुक्त किया जाय। ससदीय लार्डों को कामन सभा के सदस्यों की भांति वन दिये जायें। यदि अनुवशिक पीयरेंज ससदीय लार्ड न बन सके तो उन्हें कामन सभा के निर्वाचनों में मतदान करने और निर्वाचित होने का अधिकार दिया जाय।

(v) महिलाओं को लाउ सभा के सदस्य बनने का अधिकार दिया जाय।

राजनीतिक दलों में उपयुक्त व्यापक समझौते के बाद भी उनमें लाउ सभा की देरी करने की शक्ति को ले कर विवाद उत्पन्न हो गया। अनुदार दल लाउ सभा को 18 महीने की देरी करने का अधिकार देने का इच्छुक था जबकि मजदूर दल उसे केवल 12 महीने की देरी करने का अधिकार देना चाहता था। परिणामस्वरूप सम्मेलन को विघटित कर दिया गया और 1949 के ससदीय अधिनियम को 1911 के ससदीय अधिनियम की व्यवस्थाओं के अधीन पारित किया गया। इन्होंने लार्ड सभा की देरी करने की शक्ति को दो वर्ष से घटा कर एक वर्ष (12 महीने) कर दिया।

6 पीयरेंज के लिए दैनिक भत्ते की व्यवस्था (1957)

7 आजीवन पीयरेंज की व्यवस्था अर्थात् आजीवन पीयरेंज एक्ट (1958)

8 पीयरेंज का परिष्कार अर्थात् पीयरेंज एक्ट (1963)

9 मजदूर सरकार के प्रस्ताव (1958) अर्थात् 1968 के ससदीय अधिनियम संख्या 2 के प्रस्ताव—नवम्बर 1967 में मजदूर दल की सरकार ने एक ससदीय

इन विन्दुओं की विस्तृत व्याख्या पिछले प्रश्न में (लाउ सभा को समाप्त किया जा सकता है?) की गयी है अतः इनका अध्ययन उसी स्थान पर कीजिए।

(Lord Stansgate) ने लिया था जिसने एथनी वेंजवुड बेन (Anthony Wedgwood Benn) के नाम से कॉमन सभा में अपने जीवन को शुरू किया। यस्तुन लाड सभा की रचना में इस सुधार के लिए वह स्वयं ही उत्तरदायी था। उसके बाद लाड हेल्लशम (Lord Hailsham) और लाड होम ने इस व्यवस्था का लाभ उठाया। लाड होम ने अपनी भूल की उपाधि का परित्याग कर कॉमन सभा की सदस्यता ग्रहण की थी और 1963 में मैकमिलन के त्यागपत्र के बाद प्रधान-मंत्री के पद को ग्रहण किया था।

सन् 1963 के पीपरेज एक्ट ने लाड सभा की रचना में दो अग्र्य सुधार भी किये। प्रथम इसने स्नाटचैण्ड के सभी पीपरो को लाड सभा के सदस्य बना दिया। पहले उनमें से कुछ ही (16 प्रतिनिधि पीपर) लाड सभा के सदस्य निर्वाचित होते थे। दूसरे, इसने पहली बार आनुवंशिक पीपर महिलाओं को लाड सभा में बैठने का अधिकार दे दिया।

उपयुक्त कारणों से स्पष्ट है कि उपयोगिता के कारण लाड सभा के निरन्तर बने रहने की सम्भावना अधिक है और व्यावहारिक एवं राजनीतिक कठिनाइयों के कारण उसे समाप्त नहीं किया जायेगा अपितु उसकी रचना में सुधार अवश्य किये जायेंगे। वाल्टर ब्रजहॉट ने लाड सभा की उपयोगिता को स्पष्ट करते हुए लिखा है कि "एक आदर्श निम्न सदन स्थापित होने से यह निश्चित है कि उच्च सदन का कोई मूल्य नहीं रहेगा। यदि हमारे पास एक ऐसा आदर्श निम्न सदन होता जिसमें राष्ट्र का सही प्रतिनिधित्व हो, जो सर्वदा सज्ज हो, जो कभी उत्तेजित न होता हो, जिसके सदस्यों के पास फुरसत हो, जो सही विचार-विमर्श के लिए आवश्यक शांत स्वभाव से कार्य करता हो, तो यह निश्चित है कि हमें उच्च सदन की आवश्यकता नहीं रहेगी। क्योंकि ये सभी बातें निम्न सदन में नहीं पायी जातीं इसलिए लाड सभा को समाप्त नहीं किया जा सकता।"

सुधार प्रस्ताव

(Proposals for Reforms)

लाड सभा के विरुद्ध जो असन्तोष और आक्रोश अभिव्यक्त किया जाता रहा है उसने समय समय पर अनेक सुधार प्रस्तावों को जन्म दिया है। इस सम्बन्ध में अनेक समितियों और आयोगों का गठन भी किया जाता रहा है और सर्वदलीय सम्मेलनों का आयोजन भी किया जाता रहा है। कुछ सुधारों को लागू भी किया जा चुका है परन्तु लाड सभा की रचना सम्बन्धी मुख्य असमति को अर्थात् आनुवंशिक पीपरो के मतदान करने के अधिकार को अब तक सुधारा नहीं जा सका अर्थात् उस समाप्त नहीं किया जा सका। वह असमति आज भी अक्षुण्ण रूप से बनी हुई है। इनका मूल कारण यह है कि लाड सभा के सुधारों के सम्बन्ध में सभी राजनीतिक दलों में सहमति का अभाव है। उदाहरण मजदूर दल लाड सभा को

मतदान न करने वाले सदस्यों की श्रेणी में शामिल किये जाने वाले पीयर विधेयकों, पर दोल तो सकते थे और विधान समिति के अतिरिक्त अन्य समितियों को कार्यवाही में हिस्सा भी ले सकते थे परन्तु उन्हें मतदान का अधिकार नहीं दिया जाना था। इस श्रेणी में शामिल किये जाने वाले पीयर इस प्रकार थे—

(a) नियुक्त किये गये वे पीयर जो सदन की बैठकों में नियमित रूप से उपस्थित नहीं हो सकते थे अथवा जो 72 वर्ष की आयु ग्रहण कर लेने के बाद मतदान करने वाले सदस्यों की श्रेणी से सेवानिवृत्त हो गये थे। (b) वे आनुवंशिक पीयर जिन्हें उत्तराधिकार में पीयरेंज प्राप्त हुई थी और और जिन्हें साम्राजिक उपाय के रूप में लाई सभा के सदस्य बने रहने का अधिकार दिया जाना था। वे पीयर अपनी उपाधि को त्यागे बिना लाई सभा की सदस्यता छोड़ सकते थे।

(ii) आनुवंशिक पीयरेंज की समाप्ति की व्यवस्था—विधेयक में व्यवस्था की गयी थी कि पुधारा के लागू होने के बाद आनुवंशिक पीयरों को सदन में स्थान ग्रहण करने का कोई अधिकार नहीं होगा। उनका आजीवन पीयर नियुक्त करने पर कोई राक नहीं लगायी गयी थी। वस्तुतः विधेयक में आनुवंशिक पीयरों के स्थान पर व्यवसायिको वैज्ञानिकों, उद्योगपतियों, श्रमिक नेताओं और राष्ट्र के अन्य विविध क्षेत्रों के प्रतिष्ठित व्यक्तियों और सेवानिवृत्त सासदों की सेवाओं को उपलब्ध कराने की आशा व्यक्त की गयी थी।

(iii) सरकार को 10% बहुमत देने की व्यवस्था—सामान्य निर्वाचनों के बाद यदि सरकार बदल जाये तो सदन में सरकार को विपक्षी दला से 10% अधिक बहुमत देने के लिए उसे अतिरिक्त आजीवन पीयरों को नियुक्त करने का अधिकार दिया जाय परन्तु सरकार को पूर्ण सदन का बहुमत प्राप्त नहीं होना चाहिए। इस सुझाव में लाई सभा के निदलीय एवं स्वतंत्र सदस्यों के हाथों में सतुलन को बनाये रखने का प्रयास किया गया था।

(iv) पीयरों की नियुक्ति की व्यवस्था—प्रधान मंत्री को पीयरों की नियुक्ति का अधिकार हाना चाहिए। पीयरों की संख्या पर कोई सीमा नहीं लगायी गयी थी यद्यपि यह कहा गया था कि एक परामर्शदात्री समिति सदन की रचना के बारे में समय-समय पर विचार करती रहेगी। समिति इस बात को सुनिश्चित करने का प्रयास करेगी कि स्काटनेण्ड, वेल्स, उत्तरी आयरलैण्ड, इंग्लैण्ड जैसे प्रदेशों का सही प्रतिनिधित्व हो।

(v) विधायी शक्तियों को प्रायः समाप्त करने की व्यवस्था—प्रस्तावों में वित्त विधेयक के सम्बन्ध में 1911 के संसदीय कानून की व्यवस्थाओं में सुधार का कोई सुझाव नहीं दिया गया था यद्यपि नाभारण विधेयकों में दरी करने की शक्ति को 6 महीने तक सीमित करने का सुझाव दिया गया था। यह भी कहा गया था कि यदि लाई सभा उन शोधनों पर बल देती है जिनका कॉमन सभा विचार

(Lord Stansgate) ने किया था जिसने एन्थनी वेंजवुड बेन (Anthony Wedgwood Benn) के नाम से कॉमन सभा में अपने जीवन को घुस दिया। वस्तुतः लाड सभा की रचना में इस सुधार के लिए वह स्वयं ही उत्तरदायी था। उसने बाद लाड हेल्शम (Lord Hailsham) और लाड हॉम ने इस व्यवस्था का लाभ उठाया। लाड हॉम ने अपनी भूल की उपाधि का परित्याग कर कॉमन सभा की सदस्यता ग्रहण की थी और 1963 में मैकमिलन के त्यागपत्र के बाद प्रधान-मंत्री के पद को ग्रहण किया था।

सन् 1963 के पीयररैज एक्ट ने लाड सभा की रचना में दो अन्य सुधार भी किए। प्रथम इसने स्काटलैण्ड के सभी पीयररों को लाड सभा के सदस्य बना दिया। पहले उनमें से कुछ ही (16 प्रतिनिधि पीयरर) लाड सभा के सदस्य निर्वाचित होते थे। दूसरे, इसने पहली बार आनुवंशिक पीयरर महिनाघ्रा को लाड सभा में बैठने का अधिकार दे दिया।

उपरोक्त कारणों से स्पष्ट है कि उपयोगिता के कारण लाड सभा के निरन्तर बने रहने की सम्भावना अधिक है और व्यावहारिक एवं राजनीतिक कठिनाइयों के कारण उसे समाप्त तो नहीं किया जायेगा अपितु उसकी रचना में सुधार आवश्यक किये जायेंगे। चार्टर ब्रजहॉट ने लाड सभा की उपयोगिता को स्पष्ट करते हुए लिखा है कि "एक आदर्श निम्न सदन स्थापित होने से यह निश्चित है कि उच्च सदन का कोई मूल्य नहीं रहेगा। यदि हमारे पास एक ऐसा आदर्श निम्न सदन होता जिसमें राष्ट्र का सही प्रतिनिधित्व हो, जो सर्वदा सयमी हो, जो कभी उत्तेजित न होता हो, जिसके सदस्यों के पास फुरसत हो, जो सही विचार-विमर्श के लिए आवश्यक शांत स्वभाव से कार्य करता हो, तो यह निश्चित है कि हमें उच्च सदन की आवश्यकता नहीं रहेगी। क्योंकि ये सभी बातें निम्न सदन में नहीं पायी जातीं इसलिए लाड सभा को समाप्त नहीं किया जा सकता।

सुधार प्रस्ताव (Proposals for Reforms)

लाड सभा के विरुद्ध जो असन्तोष और आक्रोश अभिव्यक्त किया जाता रहा है उसने समय समय पर अनेक सुधार प्रस्तावों को जन्म दिया है। इस सम्बन्ध में अनेक समितियों और आयोगों का गठन भी किया जाता रहा है और सबदलीय सम्मेलनों का आयोजन भी किया जाता रहा है। कुछ सुधारों को लागू भी किया जा चुका है परन्तु लाड सभा की रचना सम्बन्धी मुख्य असमति को अर्थात् आनुवंशिक पीयररों के मतदान करने के अधिकार को अब तक सुधारा नहीं जा सका अर्थात् उस समाप्त नहीं किया जा सका। वह असमति आज भी अक्षुण्ण रूप में बनी हुई है। इसका मूल कारण यह है कि लाड सभा के सुधारों के सम्बन्ध में सभी राजनीतिक दलों में सहमति का अभाव है। उदाहरण मजदूर दल लाड सभा को

- 2 "ब्रिटिश संसद प्रत्येक चीज कर सकती है। वह केवल स्त्री का पुरुष और पुरुष का स्त्री नहीं बना सकती।" (डॉ लोमे) इस कथन का समर्थन कीजिए।
- 3 "इंग्लैंड में विधानमण्डल सर्वोच्च है परन्तु अमरीका में संविधान सर्वोच्च है।" इस कथन की व्याख्या कीजिए।
4. कॉमन सभा की रचना, शक्तियों एवं महत्त्व का विवेचन कीजिए।
- 5 "ब्रिटिश स्पीकर की संस्था एक अपने ही तरह की है तथा अत्यधिक महत्त्वपूर्ण उपलब्धि है।" (ब्रायस) इस कथन का विवेचन कीजिए।
- 6 यूनाइटेड किंगडम में कॉमन सभा के स्पीकर की स्थिति एवं शक्तियों का विवेचन कीजिए।
- 7 ब्रिटेन के हाउस ऑफ कॉमन्स के स्पीकर तथा संयुक्त राज्य अमरीका के हाउस ऑफ रिप्रेजेंटेटिव के स्पीकर की स्थिति, कार्यों एवं शक्तियों की तुलना कीजिए और उनमें जो भिन्नताएँ हैं वे भी बतलाइये।
- 8 हाउस ऑफ कॉमन्स में सावजनिक विधेयक किस प्रकार पारित होता है? निजी विधेयक और साधजनिक विधेयक के पारित होने की प्रणाली में क्या अन्तर है?
- 9 ब्रिटिश संसद की आलोचनात्मक विवेचना कीजिए। ब्रिटिश और अमरीकी संसद में क्या अन्तर है?
- 10 लाड सभा की रचना, शक्तियों एवं स्थिति का वर्णन कीजिए।
- 11 "लाड सभा को सुधारा जाय न कि समाप्त कर दिया जाय।" इस कथन की समीक्षा कीजिए।
- 12 'हाउस ऑफ लाडस वह संस्था है जिसका ठीक ढंग से सुधार नहीं हो सकता। यदि इसमें सुधार नहीं किए जा सकते तो इसका अन्त होना चाहिए।' (J R Clynes) इस कथन की व्याख्या कीजिए।
- 13 संक्षिप्त टिप्पणियाँ लिखिये—
 (क) ब्रिटिश पार्लियामेंट का 1911 का एक्ट (ख) सन् 1958 और 1963 के पीयर्रेज एक्ट (ग) लार्ड चांसलर (घ) सम्पूर्ण सदन की निर्णय (ङ) महामहिम का विपक्ष (च) सामान्य विधि (छ) निजी सदस्य विधेयक (ज) साधारण गणनापन एवं गिलोटिन।

सदस्या की सरया 330 निश्चित करने का सुझाव दिया था। इनमें से 100 सदस्यों की सभी पीयरी द्वारा निर्वाचित करने, 100 सदस्यों को सम्राट द्वारा नियुक्त किये जाने, 120 सदस्या को कॉमन सभा द्वारा क्षेत्रीय आधार पर निर्वाचित करने, 5 सदस्यों को विंशपा द्वारा निर्वाचित किये जाने और शेष 5 सदस्या को राज वंश, लॉ लाई, महापादरियों आदि से नियुक्त किये जाने का सुझाव दिया गया था परंतु इसे भी अस्वीकार कर दिया गया।

3 ससदीय अधिनियम (1911)— इसका विस्तृत बरण पिछले पन्नों में किया गया है। अतः इसका अध्ययन उसी स्थान पर कीजिए।

4 ब्राइस समिति प्रस्ताव (1918)— सन् 1917 में ससद के दोनों सदनों की एक समिति का निर्माण किया गया। विस्काउण्ट ब्राइस इसके अध्यक्ष थे। इसमें दोनों सदनों से बराबर-बराबर (15-15) सदस्य लिये गये थे। समिति ने अपने सुझावों को 1918 में प्रस्तुत किया था। इसकी विशेषता यह थी कि इसमें लाड सभा के कार्यों और रचना दोनों पर चर्चा की गई थी। लाड सभा के कार्यों के सम्बन्ध में जहाँ समिति एक मत थी वहाँ उसमें सुधारों के सम्बन्ध में वह एक मत नहीं थी।

लाड सभा के कार्यों के सम्बन्ध में समिति का मत था कि वह कुछ महत्वपूर्ण कार्यों को सम्पन्न करती है। उदाहरणतः (a) वह कॉमन सभा द्वारा पारित विधेयकों पर पुनर्विचार करती है, (b) उसमें गैर-विवादास्पद विधेयकों को आरम्भ किया जाता है जिन पर वह विस्तार से विचार विमर्श करती है, (c) जब तक विधेयकों पर राष्ट्र का मत सुनिश्चित नहीं हो जाता, तब तक वह उन पर देरी कर सकती है, (d) वह विधेयकों पर स्वतंत्रतापूर्वक विचार विमर्श करती है आदि। अतः समिति लाड सभा को समाप्त करने के पक्ष में नहीं थी।

समिति के लाड सभा की रचना के सम्बन्ध में मुख्य सुझाव निम्न थे—

(i) लाड सभा के सदस्यों की सरया 327 निश्चित की जाय। इनमें से तीन चौथाई सदस्य अर्थात् 246 सदस्य कॉमन सभा द्वारा आनुपातिक प्रतिनिधित्व की प्रणाली के आधार पर 13 प्रादेशिक क्षेत्रों से और शेष एक चौथायी सदस्य अर्थात् 81 सदस्य दोनों सदनों की संयुक्त समिति द्वारा समस्त पीयरी से निर्वाचित किये जाय।

(ii) कॉमन सभा के सदस्या को लाड सभा के सदस्य बनने का अधिकार नहीं होना चाहिए।

(iii) लाड सभा के सदस्या का निर्वाचन 12 वर्ष के लिए होना चाहिए। इनमें से एक तिहाई सदस्य प्रति चार वर्ष बाद नवनिर्वाचित हो जाने चाहिए।

(v) विधि का शासन सामान्य विधि, सामान्य न्यायालय और न्याय की मांग करता है यह विशेष विधि विशेष न्यायालय और विशेष न्याय की नहीं करता। सामान्य न्यायालय अपने निष्पक्ष विधि के अनुरूप देती है न्याय की आवश्यकताओं के अनुरूप नहीं। न्यायालय द्वारा दिये गए निष्पक्ष सभ्य राजनीतिकों की अलोचना के पात्र नहीं होते।

(vi) विधि का शासन किसी पूर्व व्यापी विधि (Retrospective Law) बल्पना नहीं करता। किसी व्यक्ति को शारीरिक अथवा आर्थिक दण्ड नहीं दिया जा सकता है जब किसी विद्यमान विधि की उल्लंघना की गई हो और यह देश के सामान्य न्यायालयों में सामान्य कानूनी प्रक्रिया द्वारा प्रमाणित चुकी हो।

डायसी द्वारा की गई व्याख्या—डायसी ने अपनी रचना इंट्रोडक्शन में ऑफ दि फौंडेटिव प्रिंसिपल में विधि के शासन की जो व्याख्या की है निम्न है—

1. "किसी व्यक्ति को तब तक दण्डित नहीं किया जा सकता अथवा उसके शरीर अथवा उसकी सम्पत्ति को तब तक हानि नहीं पहुँचाई जा सकती जब तक सामान्य कानूनी प्रक्रिया से देश के सामान्य न्यायालयों में यह सिद्ध न हो जाये कि उसने किसी कानून की स्पष्ट उल्लंघना की है।"

डायसी की प्रथम व्याख्या में इन बातों पर बल दिया गया है— (i) विधि की सर्वोच्चता, (ii) दण्ड केवल न्यायालय द्वारा दिया जा सकता है (iii) को अपनी निजी स्वतंत्रता का तब तक अधिकार है जब वह किसी विधि की उल्लंघना नहीं करता अर्थात् विधि की उल्लंघना करने पर ही उस दण्डित जा सकता है अथवा नहीं। (iv) विधि की उल्लंघना सामान्य कानूनी प्रक्रिया द्वारा देश के सामान्य न्यायालयों में सिद्ध होनी चाहिये। डायसी का कहना है कि वे सभी शर्तें एक समय पर एक साथ लागू होनी चाहियें। डायसी की इस व्याख्या में विशेष विधि, विशेष न्यायालय अथवा विशेष न्याय का कोई स्थान नहीं।

2. "न केवल कोई व्यक्ति कानून से ऊपर नहीं बल्कि प्रत्येक व्यक्ति चाहे उसका पद और स्थिति कुछ भी हो राज्य की सामान्य विधि के अधीन है और सामान्य न्यायालयों के क्षेत्राधिकार के अंतर्गत आता है।"

डायसी की दूसरी व्याख्या विधि के समक्ष सभी व्यक्तियों का समानता का बयान देती है। सभी को विधि का समान महत्त्व प्राप्त है। विधि अविभक्त है यानि व्यक्तियों सामान्य नागरिकों और सावजनिक पदाधिकारियों में अंतर नहीं और एक ही है। जो चीज एक के लिए कानून है वह दूसरे के लिए भी है। जो चीज एक के लिए कानून है वह दूसरे के लिए भी है।

सम्मेलन का आयोजन किया। इस सम्मेलन में दलों में प्रायः पूर्ण सहमति हो गयी थी और लाड सभा भी सुधार प्रस्तावों पर सहमत हो गयी थी। परन्तु 18 जून, 1968 को लाड सभा ने सरकार के उस आदेश को अस्वीकार कर दिया जिसमें ईयान स्मिथ की रोडेनिया सरकार के विरुद्ध प्रतिबन्धों को जारी रखने की बात कही गयी थी। तत्कालीन प्रधान मंत्री विल्सन का मत था कि लाड सभा का यह काय "लौबत" और संविधान की भावना का उल्लंघन है।" अतः सरकार ने सर्वदलीय सम्मेलन को समाप्त कर दिया और लाड सभा के व्यापक सुधारों के लिए एक योजना तैयार की इस योजना को 1968 के संसदीय विधेयक संख्या 2 में शामिल किया गया। यद्यपि विधेयक कॉमन सभा में द्वितीय वाचन में 137 मतों के मुकाबले 287 मतों से पारित हो गया था परन्तु समिति स्तर पर दोनों प्रमुख दलों के पिछली पंक्तियों के सदस्यों (back benchers) ने, विशेषकर मजदूर दल के वाम पक्षी नेता माइकेल फुट (Michael Foot) और अनुदार दल के दक्षिण पंथी नेता एनोच पोवेल (Enoch Powell) के बमेल जोड़ने, विधेयक का इतना घोर विरोध किया कि सरकार को परेशान होकर उसे छोड़ देना पड़ा। ब्रिटिश संसदीय इतिहास में दला के पिछली पंक्ति वाले सदस्यों द्वारा किसी विधेयक पर कड़े विरोध का यह पहला उदाहरण है।

उक्त विधेयक की अनेक विशेषताएँ थी। प्रथम, इसमें पहली बार आनुवंशिक सिद्धांत का धीरे-धीरे समाप्त करने की व्यवस्था की गयी थी। दूसरे, इसमें लाड सभा के अनुदारवादी झुकाव को समाप्त करने का प्रयास किया गया था। तीसरे, इसमें लाड सभा का लोकतान्त्रिक दिशा देने उसकी रोक लगाने की शक्ति को खून बनाने और कॉमन सभा को पूर्ण स्वतंत्रता देने का प्रयास किया गया था।

विधेयक के मुख्य सुधार प्रस्ताव निम्न थे—

(1) सदस्यों की दो श्रेणियाँ (Two tiers of members)—विधेयक में दो प्रकार के सदस्यों की श्रेणियाँ की कल्पना की गयी थी। एक मतदान करने वाले (voting members) की श्रेणी और दूसरी मतदान न करने वाले (non-voting members) की श्रेणी। मतदान करने वाले सदस्यों की श्रेणी में आजीवन पीयरों को शामिल किया जाना था। आरम्भ में इसकी संख्या 250 के लगभग रखी जानी थी। इनमें 105 पीयर सरकार के समर्थक, 80 पीयर मुख्य विपक्षी दल के समर्थक, 15 पीयर अन्य दलों के समर्थक, 30 पीयर स्वतंत्र सदस्यों में से, 5 पीयर बिशपों में से और 9 पीयर ला लाइस के शामिल किये जाते थे। मतदान करने वाले सदस्यों से आशा की गयी थी कि वे प्रत्येक अविवशान की कम से कम एक तिहाई बैठकों में अवश्य उपस्थित होंगे। आजीवन पीयरों को जहाँ वेतन देने की व्यवस्था की गयी थी वहाँ उन्हें 72 वर्ष की आयु ग्रहण कर लेने पर सेवानिवृत्त भी हो जाना था।

स्वतंत्रता, भाग्य एव अभिव्यक्त की स्वतंत्रताएँ, सभ्य एव समुदाय की स्वतंत्रताएँ, सावजनिय सभा की स्वतंत्रता आदि स्वतंत्रताएँ, समद के विभिन्न प्रतिनिध, न्यायिक निकायों और सामान्य विधि द्वारा प्रनिभूत एव सुरक्षित हैं। वे इतने विद्यमान हैं कि वे देश की सामान्य विधि का अतिक्रमण नहीं करती।

सक्षेप में विधि का शासन विधि की सर्वोच्चता स्थापित करता है, विधि के समक्ष सभी को समान समझता है सभी को विधि का समान संरक्षण प्रदान करता है स्वेच्छान्वारी शासन से मूर्खित दिलाता है, प्रशासनिक शक्तियों को सुनिश्चित है उनके कार्य क्षेत्र को निर्धारित करता है, नागरिक स्वतंत्रताओं को रक्षा करव प्रदान करता है तथा न्यायपालिका को स्वतंत्र, निष्पक्ष और कुशल बनाने रखने में सहायक है।

विधि के शासन का विकास—विधि के दो उद्देश्य होने हैं (i) शक्ति के कार्यों को प्रतिबंधित करना और (ii) पदाधिकारियों की शक्ति को परिभाषित करना। दूसरे शब्दों में, विधि शासकों को इतनी शक्ति प्रदान करना चाहती है कि वे कुशलता से शासन कर सकें परंतु साथ में वह यह भी सुनिश्चित करना चाहती है कि कहीं निरिच्छित शक्तियों का अतिक्रमण तो नहीं हो रहा। विधि के इन दो उद्देश्यों को ग्रीक और रोमन काल से ही स्वीकार किया जाता रहा है। प्राथमिक संविधान भी इन्हीं समस्याओं का समाधान करने का प्रयास करने है।

मध्य युग में "सावभौम विधि" (Universal Law) की विचारणा विद्यमान थी। उसके अनुसार विश्व में कुछ ऐसे सार्वभौम नियम हैं जो विश्व को शासित करते हैं। इसी सिद्धांत के आधार पर तेरहवीं शताब्दी में ब्रैक्नर (Bracton) निष्कर्ष पर पहुँचा था कि "शासक विधि के अधीन हैं" (Rulers are Subject to Law)। मध्य युगीय बकीलो ने सम्राट के विशेषाधिकारों के व्यापक क्षेत्र से स्वीकार नहीं किया परंतु उनकी यह भी धारणा थी कि सम्राट "कुछ चाहे कुछ निश्चित ढंग से ही कर सकता है।" सोलहवीं शताब्दी में क्षेत्रीय राज्या के विकास से सामान्य विधि ने मध्ययुगीय सावभौम विधि का स्थान ले लिया।

ब्रिटिश लोगों की विधि के शासन में आस्था प्रायः निरन्तर बनी रही है। उनमें यह धारणा बनी रही है कि विधि पदाधिकारियों पर उसी प्रकार लागू होती है जिस प्रकार वह माधारण नागरिकों पर लागू होती है। रूनिमीडन (Runny medes) में जॉन (John) के प्रति सामंता की शिकायत हो यह था कि उसने राज के प्राचीन रीति रिवाजों का अनुपालन नहीं किया। मेना कार्टर (1215) का महत्त्व इस बात में निहित है कि उमम ऐसी विधि के विचार को शामिल किया गया था जो सम्राट से भी सर्वोच्च है। सन 1628 की अधिहार याचिका में यही विचार विद्यमान था। इसमें सम्राट को राज्य की उन विधियों की अनुपालना में लिए अनुरोध किया गया है जो उस पर उनी प्रकार से बाध्यकारी हैं जिन प्रकार

करती है अथवा यदि लाड सभा 60 दिन तक बैठकें होने रहने पर भी कॉमन सभा द्वारा पारित किसी विधेयक पर विचार विमर्श नहीं करती तो कॉमन सभा प्रस्ताव द्वारा उस विधेयक का सामान्यी की स्वीकृति के लिये भेज सकती है। इस तरह प्रस्तावों में कॉमन सभा को लाड सभा की असहमति को रद्द करने का अधिकार दिया गया था। कॉमन सभा प्रदत्त विधान में भी लाड सभा की अस्वीकृति या आपत्तियों को रद्द कर सकती थी।

उपर्युक्त प्रस्तावों के विरोध का मुख्य आधार यह था कि वे (a) प्रदान मंत्री को सरक्षण (Patronage) की व्यापक शक्ति प्रदान करते थे, (b) वे सरक्षण के बहुमत को बनाए रखने की बनावटी व्यवस्था करते थे, (c) वे मतदान न करने वाले सदस्यों के मूल्य पर प्रश्न चिह्न लगाते थे, (d) वे प्रदेशों के सतोपजनक प्रतिनिधित्व की व्यवस्था नहीं करते, (e) वे निर्दलीय सदस्यों की निष्पक्षता पर आवश्यकता से अधिक बल देने थे और इस तथ्य की अपेक्षा करते थे कि उह भी आनुवंशिक पीयरो की भाँति सदन से निकालने का 'रास्ता निकाला' जा सकता था, और (f) वे लाड सभा के कार्यों पर प्रकाश नहीं डालते। अतः विरोध के कारण, सरकार को प्रस्तावों को छोड़ देना पड़ा।

10 लाड बरिंगटन प्रस्ताव (1977)—सन 1977 में लाड सभा के अनुदार दल के नेता लाड बरिंगटन ने सुझाव दिया था कि लाड सभा के सदस्यों का निर्वाचन यूनाइटेड किंगडम के व्यापक प्रादेशिक क्षेत्रों से आनुपातिक प्रतिनिधित्व की प्रणाली के आधार पर होना चाहिये। इससे लाड सभा यूनाइटेड किंगडम के प्रदेशों का प्रतिनिधित्व कर सकेगी, उसकी रचना को लौकतांत्रिक आधार मिल सकेगा और वह कॉमन सभा से भिन्न प्रकार के प्रतिनिधित्व कर सकेगी। यह भी कहा गया था कि देश के प्रदेशों का प्रतिनिधित्व करने वाले यंत्र का अमरीका, आस्ट्रेलिया, पश्चिमी जर्मनी आदि अनेक देशों में सफलतापूर्वक प्रयोग किया जा चुका है। यूनाइटेड किंगडम में इस यंत्र के प्रयोग के सफल होने की सम्भावना इसलिए है कि स्वाटलण्ड और वेल्स जैसे प्रदेशों को पहले ही अत्यधिक शक्तियाँ हस्तांतरित की जा चुकी हैं। इस सुझाव के लागू होने की सम्भावना अधिक है परन्तु इस पर आपत्ति यह है कि इससे लाड सभा की विद्वता के गुण के समाप्त होने की सम्भावना है क्योंकि कोई भी शक्ति प्राप्त या प्रतिष्ठित 'सेवानिवृत्त प्रशासक' या राजदूत या व्यवसायी इसकी सदस्यता को लिये निर्वाचन लड़ने का कष्ट नहीं करेगा। इस प्रस्ताव का प्रति अनुदार दल वचनबद्ध नहीं है और न ही अभी तक इस स्वीकार किया गया है।

समीक्षा प्रश्न

1. संसदीय सर्वोच्चता से आप क्या समझते हैं? ब्रिटिश संविधान संसदीय सर्वोच्चता की किस प्रकार ग्था करता है? संसद की सर्वोच्चता पर क्या सीमाएँ हैं?

2 प्रत्यापोजित विधान—तमय तथा त-तीकी) पान र अभाव र अभाव सतत तान्ना ती माटी स्परेणा ही पारित कर पाती है। उमके विस्तृत विवरण अर्थात् वारीक्रिया ती पूरा करने के लिए उमे कार्यपालिका का सत्ता प्रत्यापोजित करती पडती है। तायपालिका इहे नियमा, विनियमों, आदेशा, निर्देशों आदि के माध्यम से पूरा करती है। आज इनकी सभ्या इतनी अधिष्ण हो गयी है कि एक साधारण नागरिक के लिए उहे सुनिश्चित कर पाना बठिन है। अनेक परिस्थितियों में ये नियम मूत्र अधिनियम (Parent Act) को ही सशोधित कर देते हैं। प्रत्यापोजित विधान इहाँ अर्थों में विधि के शासन को उल्लंघन है कि वह विधि को सुनिश्चित और स्पष्ट करने के स्या पर उसे विविध नियमा और विनियमों तथा आदेशा और निर्देशों द्वारा जटिल बना देता है। इसके माध्यम से कार्यपालिका विधायी शक्तियों का प्रयोग करने लगती है जिसका वास्तविक अर्थ होता है विधि सवकी की शक्ति में अत्यधिक विस्तार है। इसी कारण साइ हेवट ने इन "नवीन निरकुशता" की तशा दी है। पोलक की धारणा है कि, "विधि का शासन प्रवेयल बहुकाया अथवा केवल दंत कथा मात्र रह गया है।"

3 प्रशासनिक विधि एवं प्रशासनिक न्यायालय—उपरोक्त की यह धारणा कि ब्रिटिश विधि विधी प्रशासनिक विधि एवं प्रशासनिक न्यायालय का नही जानने वस्तु स्थिति की उपेक्षा है। जैसाकि सर आइवर जेनिंग ने कहा है कि "जानने वस्तुतः इमे "समझने में अग्रफन रहा।" ब्रिटेन में हेनरी VIII के काल में ही प्रशासनिक विधि और प्रशासनिक न्यायालय विद्यमान थे। सन् 1531 का स्तूपर सविधि (Sewers Act) ने स्तूपर आशुक्ती की मूल व्यवस्था सम्बन्धित बनाने और अपने न्यायालय में अपराधियों को दण्डित करने का अधिकार दिया था। सन् 1875 के मार्चजनिक स्वास्थ्य अधिनियम ने शहरी और ग्रामीण स्वच्छ रक्षा अधिकारियों को बल प्रयोग की अत्यधिक शक्ति प्रदान की थी। प्रायः स्थिति यह है कि कार्यपालिका को (सावजनिक पदाधिकारियों का) अद्वितीय और अद्वितीय शक्तियाँ प्राप्त है। फेक्टरी एक्ट, शिक्षा अधिनियम सन् 1919 का वित्त अधिनियम और 1920 का सडक अधिनियम कार्यपालिका का इसी प्रकार की शक्तिया प्रदान करते हैं। श्रमिक सघ और प्रशासनिक परिवर्द्ध इतो प्रकर की शक्तियों का उपयोग करती है, आदि।

विस्तार प्रशासनिक न्याय की वावस्था न्याय को सत्ता बरती है जो उसे शीघ्र दिलान में महामुक्त है। परंतु इससे नागरिक अधिकारों और स्वतंत्रता के अपहरण की सम्भावना भी बढ जाती है। जसा कि फाइवर ने लिखा है कि 'इ गनैण्ड म एक ऐसी दोषपूर्ण प्रणाली (प्रशासनिक न्याय) का विकास हुआ है जिससे व्यक्ति, जनता और अधिकारी के प्रति कभी भी गम्भीर अभाव हा मक

विधि का शासन (The Rule of Law)

अर्थ (Meaning)—'विधि का शासन', जैसाकि, प्रो ए वी डायसी ने कहा है, ब्रिटिश संविधान का एक "मूलभूत सिद्धांत" (Fundamental Principle) है। इस शब्द को मुख्यतः निम्न अर्थों में प्रयुक्त किया जाता है—

(i) विधि सर्वोच्च है, विधि प्रधान है, विधि सर्वोपरि है, विधि सर्वव्यापी है। जैसाकि लॉर्ड हेवट्ट ने कहा है कि "व्यक्ति के अधिकार को निर्धारित करने अथवा निपटाने में मात्र स्वेच्छाचारिता अथवा अथ इसी प्रकार के ढंग के स्थान पर विधि की सर्वोच्चता अथवा प्रधानता को स्वीकार करना" विधि के शासन की शपना करना है।

(ii) विधि शासन करती है। शासन विधि अर्थात् संसद का वास है। शासन किसी व्यक्ति विशेष की इच्छा अथवा सनक पर निर्भर नहीं करता। वह विधि पर भरोसा करता है और उससे मर्यादित होता है। जैसाकि वेड और फिलिप्स ने लिखा कि "शासन शक्तियों का प्रयोग विधि द्वारा मर्यादित होगा और शासन शासक की इच्छा का शिकार नहीं होगा।" संक्षेप में, विधि का शासन वैधानिक शासन की शपना करता है।

(iii) विधि का शासन नागरिक स्वतंत्रताओं का संरक्षक है। यह स्वेच्छाचारिता से मुक्ति दिलाता है यह पुलिस कानून से मुक्ति दिलाता है। यह नियंत्रित प्रशासनिक को भाग करता है। इसने कारण जहां नागरिक स्वतंत्रताओं जोखिम नहीं पड़ती वहां याय प्रणाली शुद्ध पवित्र, कुशल, स्वतन्त्र, निष्पक्ष और सतर्क रहती है।

(iv) विधि के समक्ष सभी समान हैं और सभी को विधि का समान संरक्षण है। विधि भिन्न भिन्न वर्गों वाले व्यक्तियों में कोई भेद नहीं करती। कोई विधि के अंतर्गत अथवा परे नहीं। सभी सत्ताएँ, सभी व्यक्ति, सभी पदाधिकारी, चाहे वे कौन से पद और स्थिति कुछ भी हों, विधि के अधीन हैं और देश के सामान्य नागरिकों के क्षेत्राधिकार के अंतर्गत आते हैं।

देश की नागरिकता प्रदान कर सकता है और किसी दूसरे को इन्कार कर सकता है। इसी तरह सरकार किसी नागरिक को विदेशी यात्रा की आज्ञा दे सकती है और किसी को इनकार कर सकती है। इसी प्रकार गृह मन्त्रालय निजी पत्र-व्यवहार को सेन्सर (Censure) कर सकता है। सरकार के इन सभी कार्यों के विरुद्ध मुकदमेबाजी नहीं की जा सकती।

विधि के समान सरकार की बात भी प्रायः अर्द्ध सत्य है। घनी व्यक्ति विधि के सरक्षण से जो लाभ प्राप्त कर सकता है वह निधन व्यक्ति प्राप्त नहीं कर सकता। 'कानूनी सहायता' के माध्यम से इस विषयता को दूर करने का प्रयास किया जा रहा है परन्तु यह अभी अर्द्धरी स्थिति में है।

6 विशेषाधिकार एवं उन्मुक्तियाँ—विधि का शासन सभी में समानता की मांग करता है परन्तु फिर भी ब्रिटेन में अनेक समस्याओं एवं पदाधिकारियों को विशेषाधिकार एवं उन्मुक्तियाँ प्राप्त हैं। उदाहरणतः ब्रिटेन में क्राउन पर मुकदमा नहीं चलाया जा सकता। उम फौजदारी और दीवानों प्रोसीक्यूटर्स से उन्मुक्तियाँ प्राप्त हैं। ब्रिटेन में यह कहावत प्रसिद्ध है कि 'सम्राट कोई गलती नहीं करता।' क्योंकि वह कोई गलती नहीं करता अतः वह किसी को गलती करने के लिए वह भी नहीं सकता। इसी तरह न्यायाधीशों पर मुकदमा नहीं चलाया जा सकता। सावजनिक हित के नाम पर सरकार किसी प्रश्न का उत्तर देने से इन्कार कर सकती है, किसी दस्तावेज को देने या प्रकाशित करने से इन्कार कर सकती है। प्रशासनिक कर्तव्यों की अनुपालना के सम्बन्ध में सरकारी पदाधिकारियों पर मुकदमा नहीं चलाया जा सकता।

7 विधि का शासन ससद को सीमित नहीं करता—ब्रिटेन में ससदीय सर्वोच्चता का सिद्धांत, जैसा कि जेनिंग्सन कहा है, "सर्वोच्चता का मूलमूल सिद्धांत" है। अतः कोई विधि अथवा विधि का शासन ससद की सर्वोच्चता पर प्रतिबंध नहीं लगा सकता। ससद किसी विधि में परिवर्तन कर सकती है, पुरानी विधि को समाप्त कर सकती है, नयी विधि का निर्माण कर सकती है। ससद प्रशासनिक न्यायालय स्थापित कर सकती है। नागरिक स्वतंत्रताओं को मर्यादित करने के लिए कानूनपालिका को विशेष शक्तियाँ प्रदान कर सकती है तथा बिना 'अभियोग सभान' नजरबंदी का आदेश दे सकती है। निस्सन्देह न्यायालय मर्यादात्मक उपचारों को लागू कर सकती है परन्तु न्यायालय विधि को वैसा ही लागू करता है जैसा कि वह है। जैसा जेनिंग्सन ने कहा है कि इस बात की कोई गारण्टी नहीं कि कानून एक "धन्दा जानन" है।

मर्यादात्मक—निस्सन्देह वर्तमान समय में विधि के शासन का हास हुआ है परन्तु इसका उक्तवा महत्त्व एवं भाव्यत्वता कम नहीं जाती, यह अभाव्य प्रथा अंग्रेजों में सिद्ध नहीं होती। वर्तुत उमकी स्थिति, मायता और कार्याजी

लिए भी कानून है। दोनों देश की सामान्य विधि के अधीन है, दोनों को उमरे प्रति भक्षित रखनी पडती है, दोनों को उसकी मर्यादाओं का स्वीकार करना पडता है। दोनों यदि अपने अधिकारो अथवा अधिकारो का अतिक्रमण करत है तो वे दण्ड को निमन्त्रण देने है। जैसाकि डायसी ने कहा कि "हमारे लिए प्रधानमंत्री से लेकर एक सिपाही तथा एक कर वसूल करने वाले तक प्रत्येक पदाधिकारी का बिना कानूनी औचित्य के किए गए काय का उत्तरदायित्व उतना ही है जितना कि किसी अन्य नागरिक का होता है।" मेटलैण्ड ने भी लिखा है कि 'मन्त्री केवल मसद के प्रति राजनैतिक रूप से ही उत्तरदायी नहीं, वे सामान्य न्यायालयों से वैधानिक ढेर पर भी उत्तरदायी है। अपनी सरकारी पद स्थिति में किये गए गैर कानूनी कार्यों के लिए उन पर मुकदमा चलाया जा सकता है तथा दोषारोपण किया जा सकता है।' सन 1763 के जॉन विल्कस (John Wilks) के विवादा न स्पष्ट कर दिया है कि 'सरकारी पदाधिकारी देश की सामान्य विधि से अछूत नहीं।

डायसी की दूसरी व्याख्या प्रशासनिक विधि, प्रशासनिक न्यायानय और प्रशासनिक याच की स्वीकार नहीं करती जैसाकि फ्रांस तथा अन्य यूरोपीय देशों में उन्हें स्वीकार किया जाता है।

3 "हमारे यहा सर्वैधानिक विधि, अर्थात् वे नियम जो दूसरे देशों में सर्वैधानिक संहिता के स्वाभाविक अंग हैं, न्यायालयों द्वारा परिभाषित एवं प्रवर्तित (enforced) स्थितियों के अधिकारों का खोत नहीं बल्कि परिणाम हैं।"

डायसी की तीसरी व्याख्या इस बात पर बल देती है कि ब्रिटेन में नागरिक स्वतन्त्रतायें सविधान में उल्लिखित अथवा समविष्ट किसी सिद्धान्त अथवा अवधारणा द्वारा सुरक्षित अथवा प्रतिभूत (Guaranteed) नहीं बल्कि न्यायालयों द्वारा विशेष विवादों में, दिए गए नियमों के फलस्वरूप सुनिश्चित की गई है। ब्रिटिश सविधान की व्यवस्था भारत, अमरीका, सोवियत सघ तथा अन्य देशों के सविधानों की व्यवस्था से, जो लिखित है और जो नागरिक अधिकारों एवं स्वतन्त्रताओं की गारण्टी देते हैं, बिल्कुल विपरीत है। जहा मूल अधिकारों से सम्बन्धित भारतीय सविधान का अध्याय तीन, अमरीकी सविधान में 'अधिकारों की घोषणा' और सोवियत समाजवादी जनतन्त्र सघ के अन्तर्गत सविधान के अध्याय छ और सात नागरिक अधिकारों से सम्बन्धित हैं वहा ब्रिटेन में नागरिकों के मूल अधिकारों जैसी कोई चीज नहीं।

ब्रिटेन में यह अवधारणा प्रचलित है कि नागरिक स्वतन्त्रतायें सविधान में परे है वे उसने द्वारा प्रतिभूत (Guaranteed) नहीं की जा सकती। वे उमसे पूर्व भी विद्यमान थी और आज भी विद्यमान है। ब्रिटेन में नागरिक स्वतन्त्रतायें विधि के शासन के अन्तर्गत प्राप्त हुई हैं और उसी के द्वारा सुरक्षित है। उदाहरणतः निजी

वे उनकी प्रजा पर बाध्यकारी है। यह याचिका स्वेच्छाचारिता से रक्षा कबज है। सन् 1640 में कोर्ट ऑफ स्टार चेम्बर (The Court of Star Chamber) की समाप्ति ने निश्चित कर दिया कि सामान्य विधि सावजनिक और निजी विधि दोनों पर लागू होनी चाहिये। सन् 1679 में बन्दी प्रत्यक्षीकरण अधिनियम ने व्यक्ति की स्वतन्त्रता को सुरक्षित रखने का प्रयास किया। सन् 1689 के 'अधिकार पर' ने संसदीय सर्वोच्चता के सिद्धान्त के साथ विधि की सर्वोच्चता के सिद्धान्त को भी सुनिश्चित कर दिया। सन् 1701 के सेट्लमेंट एक्ट ने 'यायावीशो' को कायपालिका से स्वतन्त्र कर दिया। सन् 1763 के जॉन विटकस के विवाद ने स्पष्ट कर दिया कि सरकारी पदाधिकारी राज्य का सामान्य विधि से बंधे हुए नहीं।

विधि के शासन का ह्रास (रूपांतरण) अथवा विधि के शासन में अपवाद—

वर्तमान समय में विधि के शासन का वह स्वरूप विद्यमान नहीं जिसकी आख्या डायसी ने की थी। सन् 1915 में डायसी ने स्वयं स्वीकार किया था कि विधि के शासन के प्रति जो प्राचीन श्रद्धा थी उसमें पिछले तीस वर्षों में काफी कमी हुई है। (डायसी की रचना 1885 में प्रकाशित हुई थी) इस ह्रास के लिए तो कारण उत्तरदायी रहे हैं उह मुख्यतः निम्न शीपको के अन्तर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

आलोचनाएँ

1 विवेकाधिकार शक्तियाँ—डायसी ने जिस समय विधि के शासन की आख्या की थी उस समय स्वेच्छाचारिता (Laissez faire) का सिद्धांत प्रचलित था। डायसी स्वयं उदारवादी था। अतः उसने व्यक्तियों के अहंरणीय अधिकारों की कल्पना की थी। वह उस दर्शन का पूर्वानुमान नहीं कर सका जिनका विकास हो रहा था। बीसवीं शताब्दी में राज्य का स्वरूप एक पुलिस राज्य का नहीं रहा और उसके कार्य पुलिस कार्यों तक सीमित नहीं रहे। आज का राज्य लोक-कल्याणकारी व समाज-सेवी राज्य है। लोक-कल्याण और 'समाज सेवा' का दर्शन व्यक्ति के ही अहंरणीय अधिकारों की कल्पना नहीं करता बल्कि सामाजिक कल्याण की ओर ध्यान देता है। पदाधिकारियों को विवेकाधिकार शक्तियाँ इसलिए प्रदान करनी पड़ती हैं कि सामाजिक सेवाएँ निरंतर बनी रहें। आर्थिक और सामाजिक जीवन में विषमताओं को दूर करने के लिए राष्ट्रीय जीवन को अनेक प्रकार से नियमित करना पड़ता है और आर्थिक नियोजन करना पड़ता है। जबकि कुछ लेखक आर्थिक नियोजन का विधि के शासन के विपरीत मानते हैं। जबकि यह नियोजन आधुनिक लोक-कल्याणकारी समाज-सेवी राज्य की आवश्यकता है। परन्तु नियोजन और कायपालिका की बढ़ती हुई शक्तियों का यह कदापि अर्थ नहीं कि वह निरवश या स्वेच्छाचारी ढंग से कार्य कर सकती है। उसे यह सब विधि के अन्तर्गत ही करना होता है।

दलीय-व्यवस्था (The Party System)

अर्थ (Meaning)—राजनीतिक दल ऐसे व्यक्तियों का संगठित समूह है जो सार्वजनिक समस्याओं पर समान विचार रखने हैं, जो मूलभूत सिद्धांतों पर सहमत हैं, जिनके राष्ट्रीय उद्देश्य हैं और जो सामूहिक प्रयत्न द्वारा शासन सत्ता को सार्वजनिक माधनों द्वारा प्राप्त करने की कोशिश करते हैं तथा घोषित नीतियों को कार्यान्वित करने का प्रयास करते हैं। जैसा कि ब्रक ने कहा है कि "एक नीतिक दल उन व्यक्तियों का समूह है जो किसी विशेष सिद्धांत के अनुसार अपने समुक्त श्रम से राष्ट्रीय हितों की उन्नति करना चाहते हैं।"

दलों का उदय (Origin of Parties)—ब्रिटेन में दलों का उदय चार्ल्स II के काल में हुआ था। क्रान्ति से पूर्व ससद दो समूहों—चर्च और प्यूरिटनस—में विभाजित थी। 'चर्च' विविध सम्प्रदायों (पक्षों) के स्थान पर राष्ट्रीय स्वार्थ चर्च सम्राट और राज दरबार का समर्थक था जबकि प्यूरिटनस स्थापित चर्च के विरोध कर उसके रोमन कैथोलिक रूपों के, विरोधी थे। इस पर भी दोनों समूह ससद की सर्वोच्चता को बनाए रखना चाहते थे। क्रान्ति काल में चर्च के विलियमस (सम्राट के समयको) के साथ जुड़ गया।

ससद की प्रभुता स्थापित होने और राजतंत्र की पुनः स्थापना के बाद अनेक प्रकार के समूह पुनः राजतंत्रवादियों और ससदवादियों में अर्थात् दोरा और ह्युग (प्रेसबिटेरियन) में विभक्त होने लगे। जब चार्ल्स II ने अपने वृषपात्र परानन्द दाताओं को बर्दाश्त का रूप दिया तो दल भी स्पष्ट रूप ग्रहण करने लगे। डच विलियम और ऐन ने यह अनुभव किया कि मिश्रित मंत्रिमण्डल सक्रिय राजनीति के लिए उपयुक्त नहीं होने तो विलियम ने 16०5 में और उसके बाद साम्राज्यी ऐन ने क्रमशः ह्युग और टारी दल के समर्थकों से अपना अपना मंत्रिमण्डल का निर्माण किया। इस समय तक इन दोनों दलों में प्रजा-धन सिद्धांतों का विकास हुआ था। उदाहरणतः ह्युग सम्राट के विशेषाधिकारों को भीक्षित करता था।

बनाया गया। निस्संदेह वर्तमान समय में मजदूर दल में निजी सदस्य हैं परन्तु धार भी उसके अधिकांश सदस्यों को संबद्ध संगठनों के माध्यम से ही सदस्यता प्राप्त होती है। मजदूर दल के लगभग 65 लाख सदस्यों में से 55 लाख सदस्य संबद्ध संगठनों के सदस्य हैं और दल पर उन संगठनों का ही अधिक प्रभाव है। संप्रति, मजदूर दल अनेक समाजवादी संगठनों, मजदूर सघों एवं निजी सदस्यों का एक सघ है।

ब्रिटिश दलीय व्यवस्था की प्रमुख विशेषतायें (Salient characteristics of the British Party System)

ब्रिटिश दलीय व्यवस्था की प्रमुख विशेषतायें निम्न हैं—
1 द्वि-दलीय प्रधान व्यवस्था (Two Party Dominant System)—ब्रिटेन में दलीय व्यवस्था के विकास के समय से ही उसकी राजनीति पर दो प्रमुख दलों का प्रभुत्व रहा है। आरम्भ में ये दल थे क्वैलियर्स और राजपण्डहेड्स, उसके बाद ये टोरी और ह्विग और फिर ये अनुदारवादी और उदारवादी। वर्तमान समय में प्रमुख दल है अनुदारवादी और मजदूर। ये दोनों दल अत्यधिक सुसंगठित और शक्तिशाली दल हैं। इनकी जन साधारण में अपील व्यापक है, इन्हें ही बारी-बारी से शासन सत्ता प्राप्त होती है और इन्हीं में से किसी एक के नेता को प्रधान मंत्री का पद और दूसरे के नेता को विपक्ष के नेता का पद प्राप्त होता है।

द्वि-दलीय प्रधान व्यवस्था का यह अर्थ नहीं कि ब्रिटेन में अथवा दला का अस्तित्व ही नहीं। ब्रिटेन में अथवा छोटे दल विद्यमान हैं परन्तु जन साधारण में उनकी अपील इतनी नहीं कि उन्हें सरकार निर्माण का अवसर मिल सके। वर्तमान समय में कामन सभा में प्रमुख दल अपने ही समय में निर्भर करते हैं फिर भी कभी कभी छोटे दल भी सरकार की नीतियों को प्रभावित करके या सरकार को समय दे कर उसे बनाये रखने की भूमिका निभाते हैं। उदाहरणतः 1874 और 1918 के काल में आयरिश राष्ट्रवादियों का सरकार की नीतियों पर प्रभाव रहा था, 1923 और 1929 में उदारवादियों के समर्थन पर ही मजदूर दल सत्ता में बना रहा। वर्तमान समय में ब्रिटेन के छोटे दल हैं उदार, साम्यवादी, मजदूर प्रातिकारी तथा उत्तरी आयरलैण्ड की अस्टर यूनियनिस्ट आदि।

2 अत्यधिक सदस्य सख्या (Mass Membership)—ब्रिटेन के प्रमुख राजनीतिक दलों की सदस्य सख्या अत्यधिक है अनुदार दल के सदस्यों की सख्या 15 से 20 लाख के बीच है जबकि मजदूर दल के निजी सदस्यों की सख्या लगभग 50 लाख है और इसके संबद्ध सदस्यों (Affiliated Members) की सख्या 60 लाख के बीच है। सम्बद्ध सदस्य मजदूर तथा के मध्य है। दल के प्रत्येक भाग में दोनों दला तो शामिल हैं। दाना दल करने-माने सदस्यों में मानिक व बाह्यिक

वर्तमान समय की परम आवश्यकता है। विधि की सर्वोच्चता, विधि के समक्ष समानता और व्यक्तिगत स्वतंत्रता के रक्षा कवच के रूप में विधि का शासन अतिम वाछनीयता है। वह ऐसी कसौटी है जिस पर लोकतांत्रिक सरकार अतंत निर्भर करती है।

ब्रिटेन में विधि के शासन के प्रति आस्था आज भी विद्यमान है। आज भी इस बात पर बल दिया जाता है कि शासन की शक्तियाँ वितरित (Distributed) हों, शासन की शक्तियाँ सुस्पष्ट विधियों द्वारा सुनिश्चित हों, व्यक्ति स्वेच्छाचारी शासन से स्वतंत्र हो, विधि की सत्ता के अधीन ही व्यक्ति की स्वतंत्रता को संरक्षित किया जाये, सामान्य न्यायालय में विधि की उल्लंघना प्रमाणित होने पर ही दण्ड दिया जाये। जस्टाकि वेड और किलिप्स ने कहा है कि "इंग्लैण्ड की विधि वही ऐसे असाधारण अपराधों को नहीं जानती जिन्हें असाधारण न्यायाधीकरणों द्वारा दण्डित किया जाता है।" आज भी बड़ी प्रत्यक्षीकरण व्यक्ति की स्वतंत्रता का रक्षा कवच है।

ब्रिटेन में आज इस बात पर अधिक बल दिया जाता है कि विवेकाधिकार शक्तियाँ युक्तिसंगत हों, उनके प्रयोग के क्षेत्र को परिभाषित किया जाये और प्रभावित व्यक्तियों के अधिकारों पर समुचित विचार किया जाये और यदि उसकी सम्पत्ति को हानि पहुँचती है तो उसे उचित मुआवजा दिया जाये। प्रशासकीय विधान पर नियंत्रण रखने के उद्देश्य से ही 1946 में सांविधिक पत्र अधिनियम पारित किया गया था और 1955 में फ्रैंक्स समिति की स्थापना की गई थी।

ब्रिटेन में न्यायालय आज भी निम्न विधि के अनुसार देती है नीति की आवश्यकताओं के अनुसार नहीं। संसद न्यायालय के कार्य में हस्तक्षेप नहीं करती, उसके द्वारा दिये गये निम्न की आलोचना नहीं करती। ब्रिटिश न्यायालय की स्वतंत्रता, और निष्पक्षता ही विधि के शासन की गारंटी है।

समीक्षा प्रश्न

1. विधि के शासन से आप क्या समझते हैं? प्रो ए की डायरी ने इसका विश्लेषण किस प्रकार किया है? वर्तमान समय में इसके ह्रास के लिए कौन से कारण उत्तरदायी रहे हैं?
2. विधि प्राथमिकता अवधारणा को विवेचना कीजिये एवं उसके ब्रिटेन के संदर्भ में, महत्त्व का परीक्षण कीजिये।

बनाया गया। निस्संदेह वर्तमान समय में मजदूर दल में निजी सदस्य हैं परन्तु प्रायः भी उसके अधिकांश सदस्यों को संबद्ध सगठनों के माध्यम से ही सदस्यता प्राप्त होती है। मजदूर दल के लगभग 65 लाख सदस्यों में से 55 लाख सदस्य संबद्ध सगठनों के सदस्य हैं और दल पर उन सगठनों का ही अधिक प्रभाव है। संपन्न में, मजदूर दल अनेक समाजवादी सगठनों, मजदूर सघों एवं निजी सदस्यों का एक सघ है।

ब्रिटिश दलीय व्यवस्था की प्रमुख विशेषताएँ (Salient characteristics of the British Party System)

ब्रिटिश दलीय व्यवस्था की प्रमुख विशेषताएँ निम्न हैं—

1 द्वि-दलीय प्रधान व्यवस्था (Two Party Dominant System)—ब्रिटेन में दलीय व्यवस्था के विकास के समय से ही उसकी राजनीति पर दो प्रमुख दलों का प्रभुत्व रहा है। आरम्भ में ये दल थे केबलियस और राज्जडहेड्स, उसके बाद वे टोरी और लिब और फिर थे अनुदारवादी और उदारवादी। वर्तमान समय में प्रमुख दल हैं अनुदारवादी और मजदूर। ये दोनों दल अत्यधिक सुनगठित और शक्तिशाली दल हैं। इनकी जन साधारण में अपील व्यापक है, इन्हें ही चारों-बाएँ से शासन सत्ता प्राप्त होती है और इन्हीं में से किसी एक के नेता को प्रधान मंत्री का पद और दूसरे के नेता का विपक्ष के नेता का पद प्राप्त होता है।

द्वि-दलीय प्रधान व्यवस्था का यह अर्थ नहीं कि ब्रिटेन में अन्य दलों का अस्तित्व ही नहीं। ब्रिटेन में अन्य छोटे दल विद्यमान हैं परन्तु जन साधारण में उनका अपील इतनी नहीं कि उन्हें सरकार निर्माण का अवसर मिल सके। वर्तमान समय में कामन सभा में प्रमुख दल अपने-ही समर्थन पर निर्भर करते हैं फिर भी कमान्ची छोटे दल भी सरकार की नीतियों को प्रभावित करके या सरकार को समर्थन दे कर उसे बनाय रखने की भूमिका निभाते हैं। उदाहरणतः 1874 और 1918 के काल में आयरिश राष्ट्रवादियों का सरकार की नीतियों पर प्रभाव रहा था, 1923 और 1929 में उदारवादियों के समर्थन पर ही मजदूर दल सत्ता में बना रहा। वर्तमान समय में ब्रिटेन में छोटे दल हैं उदार साम्यवादी, मजदूर शक्तिवादी पैपल फ्रंट, मोशल डेमोक्रेट्स, स्वाटिश राष्ट्रवादी, प्लेड सिमरू (Plaid Cymru) तथा उत्तरी आयरलैण्ड की अट्स्टर यूनियनिस्ट आदि।

2 अत्यधिक सदस्य संख्या (Mass Membership)—ब्रिटेन के प्रमुख राजनीतिक दलों की सदस्य संख्या अत्यधिक है अनुदार दल के सदस्यों की संख्या 15 से 20 लाख के बीच है जबकि मजदूर दल के निजी सदस्यों की संख्या लगभग 5 लाख है और इसके सम्बद्ध सदस्यों (Affiliated Members) की संख्या 50-60 लाख के बीच है। सम्बद्ध सदस्य मजदूर सभा के सदस्य हैं। दल में प्रत्येक प्रायः मंत्री के अलावा ही शाखाएँ हैं। दल में दल के अनेक शाखाएँ हैं सामिक व वार्षिक

थे, धार्मिक स्वतन्त्रता का विस्तार करना चाहते थे और भूपतियों के स्थान पर घनाड्यो का समथन करत थे जबकि टोरी गति की शर्तों में सुधार चाहते थे, भिन्न मतावलम्बियों पर अयोग्यतायें लागू करना चाहते थे और जमीदारशाही का विस्तार करना चाहते थे। विदेश नीति में टोरी यूरोप में अहस्तक्षेप की नीति का अनुसरण करना चाहते थे। इस पर भी दलों ने आधुनिक रूप ग्रहण नहीं किया था। वे राजनीतिक विचारों के आधार पर संगठित नहीं थे बल्कि ऐतिहासिक, पारिवारिक और स्थानीय वफादारियों के आधार पर संगठित थे, सरकार की समस्याओं के समाधान के लिए उनके पास सुनिश्चित या विशिष्ट नीतियां नहीं थीं उनके संगठन ससद तक सीमित थे देश में उनकी कोई शाखायें नहीं थीं। वे निर्वाचक समूहों की इच्छाओं का आदर करने के लिए वचनबद्ध भी नहीं होते थे। विपक्ष नाम की कोई चीज नहीं थी।

दल एवं दलीय व्यवस्था का विकास (Development of party and Party System)—ब्रिटन में दल एवं दलीय व्यवस्था का वास्तविक विकास 19वीं शताब्दी में प्रजातान्त्रिक संस्थाओं के विकास के साथ होना शुरू हुआ था। सन् 1832 के सुधार अधिनियम की इस आवश्यकता कि 'मतदान के लिए मतदाता का नाम चुनाव पत्रिका में होना अनिवार्य है' दलों के पत्रिका समुदायों (Registration Societies) को जन्म दिया। टारी दल ने सन् 1832 में कालटन क्लब (Corlton club) और ह्विग दल ने सन् 1836 में 'रिफॉर्म क्लब' (Reform club) की स्थापना की। जैसे-जैसे मताधिकार का विस्तार होता गया और निर्वाचक समूहों के समथन की आवश्यकता बढ़ती गयी वैसे वैसे दलों ने राष्ट्रीय स्वरूप ग्रहण करना शुरू कर दिया। पील, डिगरेली और ग्लैडस्टोन जैसे नेताओं के उदय से दलों के राजनीतिक संगठन को बल मिला। दलों के राष्ट्रीय, क्षेत्रीय और स्थानीय संगठनों का पुनर्गठन किया गया। 20वीं शताब्दी के आरम्भ तक (प्रथम महायुद्ध के अन्त तक) ब्रिटिश राजनीति पर टारी और उदार दल का प्रभुत्व बना रहा। अक्टूबर 1924 के चुनाव में उदार दल का स्थान मजदूर दल ने ले लिया।

मजदूर दल का उदय 19वीं शताब्दी के अन्त में विकसित मजदूर संघों और समाजवादी संगठनों से हुआ है। सन् 1881 में स्थापित सोशल डेमोक्रेटिक फ़ेडरेशन, सन् 1883 में स्थापित फेरिया सासाइटी, सन् 1893 में स्थापित इण्डिपेंडेंट लेबर पार्टी तथा 64 मजदूर संघों के प्रतिनिधियों ने मिलकर सन् 1900 में एक मजदूर प्रतिनिधि समिति (Labour Representative Committee) की स्थापना की। सन् 1906 में इस समिति को मजदूर दल का नाम दिया गया। सन् 1918 तक केवल संबद्ध संगठन (Affiliated Organizations) ही मजदूर दल के सदस्य हो सकते थे। इस वर्ष आयरलैंड और डिंडी बंध द्वारा तैयार किए गये मजदूर दल के संविधान का स्वीकार कर लिया गया। संविधान के लागू होने से सारे देश में स्थानीय समुदायों की स्थापना की गई और तिजी सदस्यता का सदस्य

अनुशासित और निर्देशित रहने है। दलीय अनुशासन के बल पर ही ब्रिटिश स्थिर रहती हैं कॉमन सभा में उनका समय-समय पर सुनिश्चित रहता है और उद्देश्यों को प्राप्त करने में सफल रहती हैं।

दलीय अनुशासन को मुख्यतः दो स्तर पर लागू किया जाता है— निर्वाचन स्तर पर और (ii) ससदीय स्तर पर। निर्वाचन स्तर पर दलीय को लागू करने का प्रमुख उत्तरदायित्व 'चुनाव क्षत्र के समुदाय' (Cons association) का होता है। यह इन बातों का सुनिश्चित करता है कि दलीय दलीय प्रोग्रामों और नीतियों में पूर्ण विश्वास करने हैं तथा उनका पूर्ण समर्थन करते हैं ब्रिटिश मतदाता दल के प्रोग्राम और नीतियों के आधार पर ही मतदान करने का चयन करता है। अतः दलीय मुद्दों पर स्वतंत्र दृष्टिकोण रखने वाले पक्ष या स्वोपकार नहीं किया जाता। यदि कोई व्यक्ति (सदस्य) स्वतंत्र दृष्टिकोण अपनाता है तो उसे चुनाव में दलीय उम्मीदवार के रूप में खड़ा नहीं किया जाता। दलीय प्रोग्रामों और नीतियों के प्रति वचनबद्धता दलीय अनुशासन की आवश्यकता है। ससदीय स्तर पर दलीय अनुशासन को लागू करने का प्रमुख उत्तरदायित्व मुख्य सचेतक (Chief whip) का होता है। वह दल और नेता की "आर्सें और नीतियों" की पहिचान करने वाले सदस्यों को समय अनुशासित रखता है ब्रिटिश नीतियों के समर्थन, सदन में मतदान के समय उपस्थित होने की आवश्यकता को महसूस कराता है। मुख्य सचेतक सदस्यों को समय-समय पर निर्देशन देता है। ससदीय बैठकों में सदस्यों की अनुपस्थिति को या सदन में मतदान के अनुपस्थिति को अनुशासनाधीनता और विश्वासघात समझा जाता है। सदन में अनुशासन को कड़ाई से लागू किया जाता है। दल ही निर्धारित करता है कि सदन दल का कौन सा सदस्य बोलेंगा, क्या बोलेंगा, कितना बोलेंगा और किस विषय पर बोलेंगा। जसाकि फाटर, रेने और हज ने लिखा है कि ब्रिटिश दल प्रणाली सरलता और उसका अनुशासन अमरीकावासियों के लिए प्रशंसा और ईर्ष्या का विषय है।" निस्संदेह कठोर दलीय अनुशासन सदन सदस्यों की निजी स्वतंत्रता को गला घोट देता है परन्तु सरकार की स्थिरता और उद्देश्यों की सिद्धि के लिए आवश्यक है। अनुशासन की उल्लंघना सदस्यों के लिए आत्मघाती हो सकती है।

6 नेतृत्व का महत्त्व (Importance of Leader)—ब्रिटिश दलीय व्यवस्था में नेतृत्व का अत्यधिक महत्त्व है। नेतृत्व के व्यक्तित्व पर ही दल और राष्ट्र का नाम निर्भर करता है। जनसाधारण को नेतृत्व की क्षमता, कुशलता और निश्चयपूर्णता में जितना अधिक विश्वास होता है, वह दल उतना अधिक लोकप्रिय होता है और चुनाव में उसकी सफलता उतनी सुनिश्चित होती है। ब्रिटिश मतदाता चुनाव की किसी विशिष्ट उम्मीदवार का चयन नहीं करता बल्कि दल का चयन करता है।

थे, धार्मिक स्वतंत्रता का विस्तार करना चाहते थे और भूपतियों के स्थान पर घनाड्यो का समर्थन करते थे जबकि टोरी प्राति की शर्तों में सुधार चाहते थे, भिन्न मतावलम्बियों पर अयोग्यताएँ लागू करना चाहते थे और जमींदारशाही का विस्तार करना चाहते थे। विदेश नीति में टोरी यूरोप में ग्रहस्तक्षेप की नीति का अनुसरण करना चाहते थे। इस पर भी दलो ने आधुनिक रूप ग्रहण नहीं किया था। वे राजनीतिक विचारों के आधार पर संगठित नहीं थे बल्कि ऐतिहासिक, पारिवारिक और स्थानीय वफादारियों के आधार पर संगठित थे, सरकार की समस्याओं के समाधान के लिए उनके पास सुनिश्चित या विशिष्ट नीतियाँ नहीं थी, उनके संगठन ससद तक सीमित थे देश में उनकी कोई शाखाएँ नहीं थी। वे निर्वाचक समूहों की इच्छाओं का आदर करने के लिए वचनबद्ध भी नहीं होते थे। विपक्ष नाम की कोई चीज नहीं थी।

दल एवं दलीय व्यवस्था का विकास (Development of party and Party System)—ब्रिटेन में दलो एवं दलीय व्यवस्था का वास्तविक विकास 19वीं शताब्दी में प्रजातांत्रिक समस्याओं के विकास के साथ होना शुरू हुआ था। सन् 1832 के सुधार अधिनियम की इस आवश्यकता ने कि 'मतदान के लिए मतदाता का नाम चुनाव पत्रिका में होना अनिवार्य है' दलो के पत्रिका समुदायों (Registration Societies) को जन्म दिया। टोरी दल ने सन् 1832 में काल्टन क्लब (Corlton club) और लिबरल दल ने सन् 1836 में 'रिफॉर्म क्लब' (Reform club) की स्थापना की। जैसे जैसे मताधिकार का विस्तार होता गया और निर्वाचक समूहों के समर्थन की आवश्यकता बढ़ती गयी वैसे वैसे दलो ने राष्ट्रीय स्वरूप ग्रहण करना शुरू कर दिया। पील, डिजरेली और ग्लेडस्टोन जैसे नेताओं के उदय से दलो के राजनीतिक संगठन को बल मिला। दलो के राष्ट्रीय, क्षेत्रीय और स्थानीय संगठनों का पुनर्गठन किया गया। 20वीं शताब्दी के आरम्भ तक (प्रथम महायुद्ध के अंत तक) ब्रिटिश राजनीति पर टोरी और उदार दल का प्रभुत्व बना रहा। अक्टूबर 1924 के चुनाव में उदार दल का स्थायी मजदूर दल ने ले लिया।

मजदूर दल का उदय 19वीं शताब्दी के अंत में विकसित मजदूर संघों और समाजवादी संगठनों से हुआ है। सन् 1881 में स्थापित सोशल डेमोक्रेटिक फेडरेशन, सन् 1883 में स्थापित फेमिया सासाइटी, सन् 1893 में स्थापित इण्डिविडुअल लेबर पार्टी तथा 64 मजदूर संघों के प्रतिनिधियों ने मिनरकर सन् 1900 में एक मजदूर प्रतिनिधि समिति (Labour Representative Committee) की स्थापना की। सन् 1906 में इस समिति को मजदूर दल का नाम दिया गया। सन् 1918 तक केवल संबद्ध संगठन (Affiliated Organizations) ही मजदूर दल के सदस्य हो सकते थे। इस वर्ष आयर हेल्थरस और रिडिंग बैंक द्वारा तैयार किए गये मजदूर दल के संविधान का स्विकार कर लिया गया। संविधान के लागू होने से सारे देश में स्थानीय समुदायों की स्थापना की गई और निजी सदस्यों का सदस्य

(iii) यह ऐसी विश्व व्यवस्था या निर्माण चाहता है जिसमें समाज शांति से रहे।

(iv) यह इस बात का समर्थन करता है कि धनाढ्य राष्ट्रों का कर्तव्य कि वे निधन राष्ट्रों की सहायता करें।

(v) यह सामाजिक न्याय में विश्वास करता है। यह ऐसे समाज का निर्माण करना चाहता है जिसमें कठिनाई या दुःख में रहने वाले लोगों के दावों को ध्यान में रखा जा सके।

(vi) यह पूंजीवाद के स्वार्थी एवं लोभी (संप्रहणशील) सिद्धांतों का अस्वीकार करता है। यह इसके स्थान पर ऐसे समाजवादी समाज की स्थापना करना चाहता है जो भ्रातृभाव, सहयोग और सेवा पर आधारित हो।

(vii) यह ऐसे वर्ग-विहीन समाज की स्थापना करना चाहता है जिसमें वर्ग-वर्गीय बाधाओं और झूठे सामाजिक मूल्यों को समाप्त कर दिया गया हो।

(viii) यह राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था को नियोजित करने में विश्वास रखता है।

(ix) यह उद्योग में प्रजातंत्र का समर्थन करता है।

(x) इसका विश्वास है कि सामाजिक और आर्थिक उद्देश्यों को सामूहिक स्वामित्व के विस्तार द्वारा प्राप्त किया जा सकता है। यह अर्थव्यवस्था पर समुदाय की शक्ति को प्रमुख बनाना चाहता है।

(1) अनुदार दल के सिद्धांत मजदूर दल के सिद्धांतों और विचारों से मिले हुए हैं। वह इस बात में विश्वास नहीं करता कि राजनीति मानवीय क्रियाओं में कठोर महत्वपूर्ण क्रिया है। वह व्यवस्था के लिए सरकार को आवश्यक समझता है परन्तु उसकी धारणा है कि नियमन, नियन्त्रण और सार्वजनिक स्वामित्व विशेष समस्याओं के समाधान के लिए आवश्यक हो सकते हैं। सामाजिक जीवन के लिए नतीजा वह नागरिकों को स्वतंत्र छोड़ना चाहता है। सन् 1945 के अनुदार दल के नए ध्येय "लोगों पर विश्वास करो" (Trust the People), "लोगों को स्वतंत्र छोड़ो" (Set the people free)।

(ii) अनुदारवादी इस बात को स्वीकार नहीं करते कि निर्लेप सिद्धांत (Abstract doctrines) राजनीतिक क्रिया के लिए एक अच्छे मापदंड हो सकते हैं। उनका कहना है कि मानवीय इच्छाओं में भिन्न भिन्न हैं, मानवीय योग्यताएँ भी विविधनायक हैं। अतः उच्च सिद्धांतों के अनुरूप बनाने की आवश्यकता नहीं है। अनुदारवादी उपागम विशेष से सामाजिक जीवन को स्वतंत्र बनाने की आवश्यकता नहीं है, सामाजिक से विशेष की दृष्टि से।

चदा प्राप्त करने है। अंतर्राष्ट्रीय मानदण्डों के हिसाब से ब्रिटिश दलों की सदस्य संख्या अत्यधिक है। निर्वाचक समूह का एक-चौथाई भाग प्रमुख दलों का सदस्य है। किसी भी अन्य देश में निर्वाचक समूह का इतना बड़ा भाग दलों का सदस्य नहीं होता और न ही उन्हें नियमित रूप से चदा देता है।

3 सामाजिक रचना में भिन्नताएँ (Differences in Social Composition)—

ब्रिटिश दल अपनी सामाजिक रचना में भी एक-दूसरे से भिन्न है। मजदूर दल के सदस्य प्रायः मजदूर वर्ग से सम्बन्ध रखते हैं यद्यपि स्थानीय शाखाओं के पदाधिकारी सफेद पोश-वर्ग से होते हैं जहाँ मजदूर दल के सदस्यों की पृष्ठभूमि और व्यवसाय उसी तरह का है जिस तरह के मजदूर मतदाता है वहाँ उसके सासद और राष्ट्रीय नेता प्रायः सफेदपोश वर्ग से होते हैं। दूसरी ओर अनुदार दल के सदस्य अनुदार, सासदों की भाँति मध्य वर्ग और उच्च वर्ग में सम्बन्ध रखते हैं। सन्धि में, दलों की सामाजिक रचना वर्गीय प्रतिस्पर्धा का प्रतीक है।

ब्रिटेन में अस्थायी मतदाताओं (Floating Voters) की संख्या काफी है। ये किसी दल के प्रति वचनबद्ध नहीं होते। ये सत्तारूढ़ दल के "सामर्थ्य" (Competence) से प्रभावित होते हैं। इन पर इस बात का अधिक असर पड़ता है कि क्या सत्तारूढ़ दल वांछित परिणामों को प्राप्त करने की क्षमता रखता है, क्या वह कठिनाइयों से मुक्ति दिला सकता है, आदि। अतः वे उसी दल का समर्थन करते हैं जिसे वे 'सक्षम' समझते हैं।

ब्रिटिश राजनीतिक दल जाति, धर्म, भाषा, प्रदेश आदि पर आधारित नहीं हैं जैसा कि भारत के अनेक दल इन तत्वों पर आधारित हैं। ब्रिटेन में मतदाताओं को विभजित करने वाली ये रेखाएँ विद्यमान नहीं हैं।

4 अत्यधिक केन्द्रीकृत (Highly Centralized)—ब्रिटिश राजनीतिक दल अत्यधिक केन्द्रीकृत दल हैं। उनमें सत्ता ऊपर से नीचे की ओर बहती है नीचे से ऊपर की ओर नहीं। दल के सभी स्तरों एवं पक्षियों पर दल के केन्द्रीय संगठन का नियंत्रण रहता है। इस दृष्टि से ब्रिटिश दल अमरीकी दलों से भिन्न हैं। अमरीकी दलों के राष्ट्रीय संगठन अत्यधिक ढीले हैं। वहाँ दलों का वास्तविक प्रबंध 'राज्य या स्थानीय स्तरों के हाथों में होता है। ब्रिटेन में दलों का स्थानीय शाखाओं के पास कोई वास्तविक शक्ति नहीं होती। वे उम्मीदवारों को नामजद कर सकती हैं परन्तु मुख्यालय उनके निष्णयो पर वोटों का प्रयोग कर सकता है। ब्रिटेन में स्थानीय शाखाओं को नीति के प्रश्नों पर विचार करने के लिए प्रोत्साहन दिया जाता है और उन्हें वार्षिक सम्मेलनों में प्रस्तावों को भेजने के लिए भी कहा जाता है परन्तु व्यवहार में दल की राष्ट्रीय नीति पर उनका प्रभाव बहुत कम होता है।

5 कठोर दलीय अनुशासन (Strict Party discipline)—ब्रिटिश दल अत्यधिक अनुशासित दल हैं। उनका संगठन सुदृढ़ है। दलों के सदस्य नियंत्रित,

मे दोनो दल एक-दूसरे के इतने निकट आ गये हैं कि 'सहमति' को राजनीति (Politics of Consensus) का जन्म हो चुका है। इसका कारण यह है कि बड़पत सरकारों-को जिन समस्याओं का सामना करना पड़ता है वे प्रायः एक ही प्रकार के हैं और सरकारों को परामर्श देने वाले सिविल सेवक भी एक ही प्रकार के हैं।

प्रमुख राजनीतिक दलों के संगठन (Organizations of Main Political Parties)

प्रमुख राजनीतिक दलों के संगठन को निम्न शीपका के अन्तर्गत वर्णित किया जा सकता है—

A मजदूर दल (The Labour party)

मजदूर दल के संगठन को मुख्यतः निम्न शीपको के अन्तर्गत वर्णित किया जा सकता है—

1 चुनाव क्षेत्रीय संगठन (Constituency Organizations)—जन्म के इसके नाम से ही स्पष्ट है, इसकी स्थापना प्रत्येक चुनाव क्षेत्र में की गयी है। प्रत्येक चुनाव क्षेत्रीय मजदूर दल अनेक संगठनों का एक सघ है। इसमें शामिल होने वाले संगठन हैं चुनाव क्षेत्रीय दल के निजी सदस्य, युवा समाजवादी, मजदूर सघों की स्थानीय शाखाएँ, समाजवादी समाजों के प्रतिनिधि, सहकारी सघों और दलों की स्थानीय शाखाएँ, आदि। सभी सम्बद्ध समूहों के प्रतिनिधि, साधारण प्रबंधक समिति (General Management Committee) के सम्म होते हैं। यह समिति चुनाव क्षेत्रीय दल की कार्याकारिणी समिति और पत्रकारियों का चयन करती है। इसका सबसे महत्वपूर्ण पदाधिकारी सचिव होता है। निजी सदस्यों को वार्डों, क्लबिंग चुनाव क्षेत्रों, स्थानीय मजदूर पार्टियों और वड वान जिला समितियों में संगठित किया गया है। निजी सदस्य वार्ड समितियों में माध्यम से ही साधारण प्रबंधक समिति में हिस्सा लेते हैं।

चुनाव क्षेत्रीय मजदूर दल के प्रमुख काम ये हैं—(i) मुख्यालय से निरंतर सम्बन्ध बनाये रखना, (ii) निधि (वित्त) को इकट्ठा करना, (iii) चुनाव लड़ने के लिए उम्मीदवारों को नामजद करना, (iv) स्थानीय सत्ता के चुनावों में उम्मीदवारों का चयन करना, (v) ससदीय चुनावों के लिए उम्मीदवारों को नामजद करना, आदि।

चुनाव क्षेत्रीय संगठनों को कुल 11 प्रादेशिक परिपदों (Regional Councils) में बाटा गया है। प्रत्येक प्रादेशिक परिपद अपने प्रदेश के स्रोतों में सन्त उत्पन्न करने का प्रयास करती है। परिपद में सम्बद्ध समूहों की क्षेत्रीय शाखाओं के प्रतिनिधि हिस्सा लेते हैं। प्रत्येक परिपद एक प्रादेशिक कार्याकारिणी समिति का चयन करती है जो प्रादेशिक स्तर पर दल के कार्यों में समन्वय उत्पन्न करती है।

2 वार्षिक दलीय सम्मेलन (Annual Party Conference)—इसमें दल

चुना प्राप्त करने है। अंतर्राष्ट्रीय मानदण्डों के हिमाव से ब्रिटिश दलों की सदस्य सरया अत्यधिक है। निर्वाचक समूह का एक चौथाई भाग प्रमुख दलों का सदस्य है। किन्ती भी अन्य देश में निर्वाचक समूह का इतना बड़ा भाग दलों का सदस्य नहीं होता और न ही उन्हें नियमित रूप से चुना देता है।

3 सामाजिक रचना में भिन्नतायें (Differences in Social Composition)—

ब्रिटिश दल अपनी सामाजिक रचना में भी एक-दूसरे से भिन्न है। मजदूर दल के सदस्य प्रायः मजदूर वर्ग से सम्बन्ध रखते हैं यद्यपि स्थानीय शाखाओं के पदाधिकारी सफेद पोश वर्ग से होते हैं जहाँ मजदूर दल के सदस्यों की पृष्ठभूमि और व्यवसाय उसी तरह का है जिस तरह के मजदूर मतदाता हैं वहाँ उसके सासद और राष्ट्रीय नेता प्रायः सफेदपोश वर्ग से होते हैं। दूसरी ओर, अनुदार दल के सदस्य अनुदार सासदों की भाँति मध्य वर्ग और उच्च वर्ग से सम्बन्ध रखते हैं। संक्षेप में, दलों की सामाजिक रचना वर्गीय प्रतिस्पर्धा का प्रतीक है।

ब्रिटेन में अस्थायी मतदाताओं (Floating Voters) की संख्या काफी है। ये किसी दल के प्रति वचनबद्ध नहीं होते। ये सत्तारूढ़ दल के "मामूय" (Competence) से प्रभावित होते हैं। इन पर इस बात का अधिक असर पड़ता है कि क्या सत्तारूढ़ दल वांछित परिणामों को प्राप्त करने की क्षमता रखता है, क्या वह कठिनाइयों से मुक्ति दिला सकता है, आदि। अतः वे उसी दल का समर्थन करते हैं जिसे वे 'मक्षम' समझते हैं।

ब्रिटिश राजनीतिक दल जाति, धर्म, भाषा प्रदेश आदि पर आधारित नहीं हैं। जैसा कि भारत के अनेक दल इन तत्वों पर आधारित हैं। ब्रिटेन में मतदाताओं को विभजित करने वाली ये रेखायें विद्यमान नहीं।

4 अत्यधिक केन्द्रीकृत (Highly Centralized)—

ब्रिटिश राजनीतिक दल अत्यधिक केन्द्रीकृत दल हैं। उनमें सत्ता ऊपर से नीचे की ओर बहती है नीचे में ऊपर की ओर नहीं। दल के सभी स्तरों एवं पक्तियों पर दल के केन्द्रीय सगठन का नियंत्रण रहता है। इस दृष्टि से ब्रिटिश दल अमरीकी दलों से भिन्न हैं। अमरीकी दलों के राष्ट्रीय सगठन अत्यधिक ढीले हैं। वहाँ दलों का वास्तविक प्रबंध राज्य या स्थानीय स्तरों के हाथों में होता है। ब्रिटेन में दलों का स्थानीय शाखाओं के पाम कोई वास्तविक शक्ति नहीं होती। वे उम्मीदवारों को नामजद कर सकती हैं परन्तु मुख्यालय उनके निर्णयों पर वोटों का प्रयोग कर सकता है। ब्रिटेन में स्थानीय शाखाओं का नीति के प्रश्नों पर विचार करने के लिए प्रास्ताह्न दिया जाता है और उन्हें वार्षिक सम्मेलनों में प्रस्तावों को भेजने के लिए भी कहा जाता है परन्तु व्यवहार में दल की राष्ट्रीय नीति पर उनका प्रभाव बहुत कम होता है।

5 कठोर दलीय अनुशासन (Strict Party discipline)—

ब्रिटिश दल अत्यधिक अनुशासित दल हैं। उनका सगठन सुदृढ़ है। दलों के सदस्य नियंत्रित,

है। मुरयालय का सम्बन्ध मुख्यतः दल के वित्तीय स्रोतों, अनुसन्धान, अंतरराष्ट्रीय मामलों, महिला सगठनों, प्रेस एवं प्रचार आदि से होता है। मुरयालय चुनाव क्षेत्रों के दलों को सगठन कर्तव्यता की व्यवस्था, चुनाव एजेंटा के प्रशिक्षण आदि में साधारण सहायता देता है। मुरयालय के 11 प्रादेशिक कार्यालय हैं जो प्रादेशिक परिवर्तनों के स्टाफ की व्यवस्था करते हैं।

B अनुदार दल (The Conservative Party)

अनुदार दल के राष्ट्रीय (केन्द्रीय) सगठन के उदय होने से पूर्व उसके सदस्यों और पीयरों के समूह विद्यमान थे। जब राष्ट्रीय स्तर पर उम्मीदवारों के समूहों के लिए अनुदार समुदायों का विकास किया गया तो इन समूहों ने ही "सर्वकालदा" के रूप में कार्य किया। सर्वप्रथम सन् 1867 में अनुदारवादियों और सर्ववादियों के राष्ट्रीय संघ (Nationalist Union of Conservatives & Unionists) की स्थापना की गयी। उसके बाद डिजरेली ने सन् 1870 में केन्द्रीय कार्यालय (Central Office) की स्थापना की। सगठन में व्यापक परिवर्तन किये गये और चुनाव क्षेत्रीय शाखाओं की स्थापना की गयी।

अनुदार दल के सगठन के विविध पहलुओं को निम्न शीर्षकों के अन्तर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

1 चुनाव क्षेत्रीय समुदाय (Constituency Association)—जहाँ इसके नाम में ही स्पष्ट है, यह प्रत्येक चुनाव क्षेत्र में विद्यमान स्थानीय समुदाय है। यह दल का प्राथमिक सगठन है। सगठन के निम्न स्तर पर होने के बाद भी यह दल का मूल आधार है। सगठन की दृष्टि से इन्में वाडों या मतदान जिलों में विभक्त किया गया है। स्थानीय दलीय निधि में नियमित रूप से चंदा देने वाले लोग इनके सदस्य हैं।

चुनाव क्षेत्रीय समुदाय एक स्वायत्त निकाय है। वह अपने नियमों का स्वरूप निर्माण करती है तथा उनमें सशोधन करती है। वह अपने पदाधिकारियों का स्वरूप चुनाव करती है।

समुदाय कार्यकारिणी परिषद् के माध्यम से कार्य करता है। इसमें शामिल होने वाले सदस्य हैं—(i) समुदाय के पदाधिकारी, (ii) वाड और मतदान जिला शाखाओं, युवा अनुदारवादियों और चंदा देने वाली अनुदारवादी क्लबों के प्रतिनिधि तथा सहयोजित सदस्य (Co-opted Members)। कार्यकारिणी परिषद् इन समितियों के माध्यम से कार्य करती है।

चुनाव क्षेत्रीय समुदाय के मुख्य कार्य ये हैं—(i) चुनाव निधि को इकट्ठा करना (ii) सदस्यों की भरती करना, (iii) चुनाव लड़ना, (iv) एजेंडा को

साहरखत उन्नीसवीं शताब्दी के अन्त में डिजरेलो और लैडस्टोन में प्रतिद्वन्दिता होती थी और 1945 में चर्चिल और एटली के मध्य प्रतिद्वन्दिता थी।

7 अर्द्ध-सैद्धान्तिक (Semi-ideological) — ब्रिटिश राजनीतिक दलों को यह सिद्धान्तवादी कहा जाता है अर्थात् वे विचारधारा से सम्बद्ध हैं। प्रमुख राजनीतिक दलों के नामों से अनुदारवादी और मजदूर यह आभास भी होता है कि ता में आने पर वे किस प्रकार की नीतियों का अनुसरण करेंगे। परन्तु सिद्धान्तों और उनकी वचनबद्धता साम्यवादी दलों की भाँति नहीं। उनके सिद्धान्त विश्वास (Faith) का रूप ग्रहण नहीं करते और न ही वे अमरीकी दलों की भाँति व्यावहारिक या परिणाम मूलक (Pragmatic) हैं। सिद्धान्त या विचारधारा के बारे में लो में अत्यधिक भिन्नताएँ पायी जाती हैं। सत्ता में आने पर वे जिन नीतियों का स्तुत अनुसरण करते हैं वे एक-दूसरे से भिन्न नहीं होतीं। अतः उन्हें सिद्धान्तवादी कहने के स्थान पर अर्द्ध-सैद्धान्तिक कहना ही अधिक उपयुक्त है।

मजदूर वल आदर्शवादियों का दल है। यह आतृभाव, विश्वशांति और जातान्त्रिक समाजवाद के सिद्धान्तों में विश्वास करता है। यह साम्राज्यवाद-अपनिवेशवाद का विरोधी है और अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग का समर्थक है। यह समाज में पुनर्निर्माण के लिए राज्य शक्ति का प्रयोग इस प्रकार करना चाहता है कि वर्गों में भेद समाप्त हो जायें, नागरिकों में राष्ट्रीय आय का समान वितरण हो, अयोग्य और शोषण का अन्त हो जायें। यह मजदूर सघों और सहकारी आन्दोलन का समर्थक है, यह सामाजिक सेवाओं का विस्तार चाहता है। यह महत्वपूर्ण उद्योगों लोयला, लोहा, इस्पात, यातायात आदि का राष्ट्रीयकरण चाहता है परन्तु नागरिक स्वतन्त्रताओं का हनन नहीं चाहता। इसका कार्यक्रम दास कैपिटल से इतना प्रभावित नहीं जितना कि बाईबल से प्रभावित है। निस्सन्देह आरम्भ में मार्क्सवादियों की भाँति मजदूर दल की धारणा थी कि पूँजीवाद और निजी सम्पत्ति अर्थात् उत्पादन के साधनों पर निजी स्वामित्व सभी सामाजिक बुराइयों की जड़ है अतः उसका अन्त होना चाहिये। इस उद्देश्य को दल के सविधान में भी लिपिबद्ध कर दिया गया था। वर्तमान समय में भी यह दल "एक भिन्न प्रकार के और एक अच्छे समाज" के निर्माण को कल्पना करता है परन्तु यह अब पूर्ण सार्वजनिक स्वामित्व के उद्देश्य से पीछे हट गया है।

मजदूर दल एक लोकतान्त्रिक समाजवादी दल है। उसके सिद्धान्तों को निम्न बिंदुओं द्वारा अभिव्यक्त किया जा सकता है—

- (i) यह जाति, रंग या मत के आधार पर भिन्नता को अस्वीकार करता है।
- (ii) यह सभी लोगों के स्वतन्त्रता और स्वशासन के अधिकार का समर्थन करता है।

यह पद्धति मजदूर दल के नेता के चयन की पद्धति के समान है।" जुलाई 1954 में नयी पद्धति के अनुसार पहली बार एडवर्ड होय का चुनाव किया गया था। पुनः फरवरी 1975 में मारग्रेट थैचर का चुनाव भी नयी पद्धति के अनुसार किया गया था। सांसदों द्वारा चुने जाने के बाद उसके नाम का अनुमोदन करने वाली उम्मीदवारों, पीयरों और चुनाव क्षेत्रीय प्रतिनिधियों की बैठक में किया जाता है।

अनुदार दल के नेता की शक्तियाँ मजदूर दल के नेता की शक्तियों से अधिक हैं। इसका मूल कारण यह है कि अनुदार दल में नेता "नियंत्रण शक्ति" है। उसे नीति सम्बन्धी निर्णयों को लेने की प्रतिम शक्ति प्राप्त है; अनुदार दल का वार्षिक सम्मेलन नीति के प्रश्नों पर विचार तो कर सकता है परन्तु उसे निर्णय नेता पर वाध्यकारी प्रभाव नहीं रखता। वह सम्मेलन के निर्णयों को प्रस्तावित कर सकता है। दूसरे, अनुदार दल का नेता केन्द्रीय कार्यालय (वर्क मुल्यालय) के चेयरमैन को नियुक्त करता है और दैनिक मुद्दों एवं पार्टी के प्रश्नों पर नीतियों पर निर्णय लेता है। दूसरे शब्दों में, दल के मुख्यालय पर नेता का पूर्ण नियन्त्रण होता है। यह दल के प्रमुख सदस्यों एवं दल की पिछली शक्तियों के समर्थन से परामर्श आवश्यक करता है परन्तु निर्णय उसी का होता है।

6 केन्द्रीय कार्यालय (The Central Office)—यह अनुदार दल का स्थायी मुख्यालय है। यह लन्दन में स्थित है। इसकी स्थापना डिजरेली ने 1870 में की थी। यह नेता के नियन्त्रण में कार्य करता है। नेता इसके सचिवों को नियुक्त करता है।

मुख्यालय विविध प्रकार के कार्यों को सम्पन्न करता है। यह चुनाव के तैयारी, वित्त के स्रोतों और कार्यकर्त्ताओं के चयन में समन्वय उत्पन्न करता है। यह सूचनाएँ प्रदान करता है, सावजनिक मुद्दों का अध्ययन करवाता है, दस्तावेजों की व्यवस्था में सहायता करता है, आदि। राष्ट्रीय स्तर पर यह दल के वित्तों साधनों के लिए उत्तरदायी है। यह चुनाव क्षेत्रीय समुदायों को अनुदान देता है एजेन्ट्स और सगठन के कार्यकर्त्ताओं को प्रशिक्षण देता है, उम्मीदवारों के निर्माण में समय जुटाता है, नीतियों का प्रचार करता है तथा सदस्यों में अनुशासन बना रखता है।

7 चुनाव क्षेत्रीय एजेन्ट्स (The Constituency Agents)—ये दल के कमचारी हैं। इन्हें चुनाव क्षेत्रीय समुदायों द्वारा नियुक्त किया जाता है परन्तु इसे प्रशिक्षण केन्द्रीय कार्यालय द्वारा दिया जाता है। ये दल के वास्तविक स्वयंसेवक हैं। इन्हीं के हाथों में दल के राजनीतिक कार्यों का सगठित करने की वास्तविक शक्ति होती है। ये दल के लिए समय जुटाने वाले निवदकों (Canvassers) को नियुक्त करते हैं तथा चुनाव में "चुनाव एजेन्ट" (Election Agents) के रूप में कार्य करते हैं।

(iii) अनुदारवादी कट्टर राष्ट्रवादी है। वे प्राचीन ब्रिटिश सन्ध्याओं एवं परम्पराओं में विश्वास करते हैं। वे उन्हें समाप्त करना नहीं चाहते, वे उनमें आवश्यकतानुसार परिवर्तन या सुधार करना चाहते हैं। उदाहरणतः अनुदार दल राजतन्त्र और लार्ड सभा जैसी मध्ययुगीन सन्ध्याओं को बनाये रखना चाहते हैं। वे परिवर्तन विरोधी नहीं बल्कि परिवर्तन को धीरे धीरे और सावधानीपूर्वक लाना चाहते हैं। वे राष्ट्रमण्डल के समर्थक हैं।

(iv) अनुदार दल ब्रिटिश नागरिकों के अधिकारों से अधिक सम्बन्धित है, मानव अधिकारों से नहीं। वह ब्रिटिश प्रभाव और हितों की रक्षा में विश्वास करता है नयी अन्तर्राष्ट्रीय व्यवस्था या दूसरे, विशेषकर अल्पविकसित राष्ट्रों की सहायता में नहीं। वह शब्द विदेशनीति और शास्त्रों की शक्ति में विश्वास करता है।

(v) अनुदार दल आर्थिक क्षेत्र में 'स्वतन्त्र उद्यम' (Free enterprise) के पक्ष में है। वह कुछ मात्रा में सामाजिक और आर्थिक असमानताओं को विकास और कुशलता के लिए आवश्यक समझता है। वह कमजोर वर्गों को शोषण से बचाते हुए निजी क्षेत्र की कुशलता को बढ़ाना चाहता है। उसकी सामाजिक और आर्थिक नीति इस सूत्र द्वारा अभिव्यक्त होती है, "सीढ़ी और सुरक्षा जाल" (The ladder and the safety net) अर्थात् वह सामाजिक सेवाओं के जाल को बनाये रखते हुए सबको अग्रसर देना चाहता है।

संक्षेप में, मजदूर दल और अनुदार दल के सिद्धांतों को निम्न तालिका द्वारा स्पष्ट किया जा सकता है—

मजदूर दल	अनुदार दल
1. गणतन्त्र की सहायता।	1. राष्ट्र को अधिक खुशहाल बनाना।
2. साधारण लोगों के जीवन स्तर को ऊपर उठाना।	2. पूर्ण राष्ट्र का उत्थान करना।
3. वर्ग भेदों को समाप्त करना।	3. ब्रिटिश परम्पराओं एवं सन्ध्याओं का सम्मान।
4. लोक कल्याणकारी सेवाओं का विस्तार।	4. धार्मिकवादी व्यक्ति से सतृप्त।

उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है कि ब्रिटेन के प्रमुख दलों में सिद्धांतिक या वैचारिक भिन्नताएँ पायी जाती हैं। इस पर भी वर्तमान समय में दोनों दलों में व्यापक सहमति पायी जाती है। उदाहरणतः दोनों की विदेश नीति में, प्रतिरक्षा नीति में राष्ट्रमण्डलीय विषयों पर, स्वास्थ्य एवं अन्य सामाजिक सेवाओं के विस्तार पर, कोई भिन्नताएँ नहीं पायी जातीं। वर्तमान समय में अनुदार दल नियोजन पर उतना ही बल देता है जितना कि मजदूर दल। सन् 1970 में निर्वाचित अनुदार दल की सरकार ने इस्पात और बस परिवहन के राष्ट्रीयकरण को स्वीकार कर लिया। इसी काल में अनुदार दल ने ई ई सी की सदस्यता के लिए प्रार्थना पत्र दिया जो वस्तुतः मजदूर दल का प्रस्ताव था। कुछ लेखकों का कहना है कि नीतिके सम्बन्ध

इसलिए नहीं हो पाता कि वे मानव स्वभाव के इस मूल विभाजन में ठीक नहीं बैठते।

2 विभेद पैदा करने वाले तत्वों का अभाव— ब्रिटिश समाज में उन तत्वों का अभाव है जो प्रायः समाज को विभाजित करते हैं। उदाहरणतः ब्रिटेन में भाषा, जाति, धर्म, राष्ट्रीयता या क्षेत्र की उग्र भिन्नताएँ नहीं पायी जाती। यद्यपि ब्रिटिश समाज में इनकी थोड़ी बहुत भिन्नताएँ विद्यमान हैं तो भी वे ब्रिटिश लोगों के व्यवहारवादी दृष्टिकोण के कारण उग्र रूप ग्रहण नहीं करती। उदाहरणतः ब्रिटिश लोगों में धार्मिक सहिष्णुता की भावनाएँ पायी जाती हैं यद्यपि ब्रिटेन का प्रमुख धर्म प्रोटेस्टैंट है। मतदान के समय वे उम्मीदवारों के धर्म से प्रभावित नहीं होते। दूसरे, ब्रिटेन में कुछ समय में जाति का प्रश्न राजनीति में गरमा-गर्मी का रङ्ग है परन्तु वहाँ अधिकांशतः जातीय सद्भाव पाया जाता है। प्रमुख राजनीतिक दल जातीय सहिष्णुता की भावनाओं का विकास करने के पक्ष में हैं। तीसरे, ब्रिटेन का आकार छोटा है जिससे तीसरे या क्षेत्रीय (प्रादेशिक) दलों के विकास की गुंजाइश कम है। वहाँ ग्रामीण और शहरी राजनीति के प्रश्न भी अनुपस्थित हैं क्योंकि पूरे देश का प्रायः नगरीकरण हो चुका है और 72% से अधिक जनसंख्या नगरों में निवास करती है। प्रदेशों (क्षेत्रों) में विकास की भिन्नताएँ अवश्य हैं परन्तु वे विभाजन का रूप नहीं लेती। एशिया या अफ्रीका के देशों में जैसा कि भारत अथवा यूरोप के कुछ देशों में जैसा कि इटली, फ्रांस आदि में बहुदलीय व्यवस्था विद्यमान होने का कारण यह है कि वहाँ जाति, धर्म, भाषा, राष्ट्रीयता (धर्म), प्रदेश आदि की अत्यधिक भिन्नताएँ पायी जाती हैं जो समाज को विभाजित करती हैं। ब्रिटिश दलों में उद्देश्यों में अर्थात् सर्वधार्मिक व्यवस्था के बारे में कोई भिन्नताएँ नहीं पायी जाती। यदि वहाँ कोई भिन्नताएँ हैं तो केवल नीतियों या उद्देश्यों की प्राप्ति के साधनों में हैं। दो प्रमुख दल दो भिन्न नीतियों के प्रतीक हैं।

3 व्यवहारवादी एवं समझौतावादी— ब्रिटिश लोग स्वभाव से व्यवहारवादी और समझौतावादी हैं। उनकी यह प्रवृत्ति दो प्रमुख दलों में भी प्रतिबिम्बित होती है। जब कभी दल का कोई उदण्ड वगैरे दल से पृथक होने की धमकी देता है तो नेतृत्व, विरोधकर सत्तारूढ़ दल या नेतृत्व, ससद की भंग करने की धमकी देकर या ससद का भंग करके उन्हें शांत कर देता है। क्योंकि इसका अर्थ होता है धर्म चुनाव, अनिश्चितता और राजनीतिक मृत्यु अतः उदण्ड वगैरे प्रायः शांत हो जाता है। यदि वह शांत नहीं होता और वह दल से अलग हो जाता है तो पुनः उन दल में मिला लिया जाता है। उदाहरणतः स्वेज के प्रश्न पर जिन सदस्यों ने विद्रोह किया था उन्हें दोबारा अनुदार दल में मिला लिया गया। मजदूर दल का चुनाव से पहले अपनी पत्तियों को इकट्ठा करने में प्रायः सफल हो जाता है।

ब्रिटेन में अस्थायी मतों (Floating Votes) की समस्या अधिक होने पर भी वे तीसरे दलों के विकास में सहायक नहीं हो पाते। उद्देश्य प्रमुख

संगठनों के 1100 प्रतिनिधि हिस्सा लेने हैं। संसद सदस्य, उम्मीदवार, राष्ट्रीय कार्यकारिणी समिति के सदस्य इसके पदेन सदस्य (ex-officio) होने हैं।

सम्मेलन दल की सामान्य नीति को निर्धारित करता है, राष्ट्रीय कार्यकारिणी समिति द्वारा तैयार किये गये प्रोग्राम पर विचार करता है तथा राष्ट्रीय कार्यकारिणी समिति का चयन करता है।

3 राष्ट्रीय कार्यकारिणी समिति (National Executive Committee)—इसका चयन वार्षिक दलीय सम्मेलन द्वारा होता है। इसके सदस्यों की संख्या 28 है। इनमें से 12 सदस्यों का चयन मजदूर सघों द्वारा, 7 का चुनाव क्षेत्रीय दलों और काउण्टी सघों द्वारा, 1 का समाजवादी और सहकारी समाजों द्वारा और 5 महिला सदस्यों का चयन पूरा सम्मेलन द्वारा किया जाता है। नेता और उप नेता इसके पदेन सदस्य होते हैं। इसके एक अन्य सदस्य का चयन, जो दल का कोषाध्यक्ष होता है, पूरा दलीय सम्मेलन द्वारा किया जाता है।

राष्ट्रीय कार्यकारिणी समिति की बैठकें नियमित रूप से होती रहती हैं। यह मुख्यतः इन कार्यों को सम्पन्न करती है, (i) सम्मेलनों के बीच के काल में दल की नीतियों को निर्धारित करना, (ii) वार्षिक दलीय सम्मेलन के निष्पत्तियों की व्याख्या करना तथा उन्हें लागू करना, (iii) दल के वित्तीय साधनों की व्यवस्था करना, (iv) संसदीय दल के साथ सम्पर्क बनाये रखना, (v) स्थानीय समुदायों का निरीक्षण करना तथा (vi) अनुशासन लागू करना।

4 नेता (The Leader)—नेता का चुनाव संसदीय मजदूर दल द्वारा एक वर्ष के लिए किया जाता है। उसे पुनर्निर्वाचित करने की परम्परा का विकास हो गया है। मजदूर दल के नेता का प्रभाव अत्यधिक होते हुए भी उनकी स्थिति अनुदार दल के नेता की भाँति प्रमुख (dominant) नहीं। उदाहरणतः मजदूर दल के नेता का मुख्यालय पर कोई नियन्त्रण नहीं। मजदूर दल के नेता की स्थिति न्यून होने का मुख्य कारण यह है कि मजदूर दल में अनुदार दल की भाँति नीति निर्धारण करने वाला कोई एक केन्द्र नहीं अर्थात् मजदूर दल में नीति निर्धारण करने वाले अनेक केन्द्र हैं। मजदूर दल में निष्पत्ति लेने वाले मुख्य केन्द्र हैं—(i) संसदीय दल, (ii) राष्ट्रीय कार्यकारिणी समिति और (iii) वार्षिक सम्मेलन। इस तरह मजदूर दल में नीति को निर्धारित नहीं किया जाता, बल्कि उस पर सहमति व्यक्त की जाती है। इस प्रक्रिया में नेता की शक्तियाँ अत्यधिक नहीं हो सकतीं क्योंकि निष्पत्तियों को राष्ट्रीय कार्यकारिणी समिति और वार्षिक दलीय सम्मेलन को रिपोर्ट करना पड़ता है।

5 मुख्यालय (The Head Office)—दल के मुख्यालय को ट्रांसपोर्ट हाउस (Transport House) भी कहते हैं। यह मजदूर दल के महासचिव के निरीक्षण में कार्य करता है। राष्ट्रीय कार्यकारिणी महासचिव को नियुक्त करती

6 व्यावहारिक कठिनाइयाँ—ब्रिटेन में तीसरे दलों के विकास में व्यावहारिक कठिनाइयाँ भी हैं। प्रथम, उनके पास वित्तीय साधनों का अभाव रहता है। अतः वे सभी निर्वाचन क्षेत्रों में अपने उम्मीदवारों को खड़ा नहीं कर सकते, जब वे सभी स्थानों पर उम्मीदवार खड़े करने की स्थिति में नहीं तो, वे सरकार का निर्माण कैसे कर सकते हैं। दूसरे, मतदाता उस दल को मत देना पसन्द नहीं करते जो अपने आपको सरकार के विकल्प के रूप में प्रस्तुत करने में असमर्थ है। वे ऐसे दल को अपना मत देकर उसे व्यर्थ नहीं बनाना चाहते। यदि वे सरकार से असंतुष्ट होते हैं तो वे विपक्ष को समर्थन दे देते हैं। तीसरे, जब किसी दल का पतन शुरू हो जाता है तो उसे रोक पाना कठिन होता है। उदार दल के साथ वही हुआ है। चौथे, तीसरे दलों के पास कोई ऐसी नीतियाँ नहीं हैं जिनके अभाव पर वे अपने पृथक अस्तित्व के औचित्य को सिद्ध कर सकें।

संक्षेप में, जैसा कि सर आइवर जेनिंग्स ने कहा है, "सम्पूर्ण संविधान निर्वाचन प्रणाली से लेकर संसदीय प्रक्रिया तक दो राजनीतिक दलों की व्यवस्था को मानकर चलता है और यही भावना इस व्यवस्था को बनाये रखती है।"

प्रजातान्त्रिक सरकार दलीय सरकार है

अथवा

प्रजातन्त्र में दलों का महत्व

प्रजातन्त्र में राजनीतिक दलों का अस्तित्व अनिवार्य है। वस्तुतः राजनीतिक दलों के बिना प्रजातान्त्रिक सरकारों की कल्पना ही नहीं की जा सकती। किन्तु वे भी यह बताने का प्रयास नहीं किया कि प्रतिनिधि सरकार राजनीतिक दलों के बिना किस प्रकार कार्य कर सकती है। जैसा कि लाबेल ने कहा है कि "द्वि-महान राष्ट्र में सम्पूर्ण जनता द्वारा सरकार की धारणा निस्सन्देह एक अनिवार्य कल्पना है। जहाँ कहीं मताधिकार विस्तृत है वहाँ दलों का अस्तित्व निश्चित है और नियन्त्रण वास्तविक रूप में उस दल के हाथों में ही होगा जिसका बहुमत होगा अर्थात् जिसके पक्ष में सवसाधारण का बहुमत होगा।" प्रजातान्त्रिक सरकार इति अथ म दलीय सरकार है कि कामन सभा में जिस दल का बहुमत होता है सरकार उसी दल की होती है।

दल प्रजातन्त्र के साधन और आधारशिलार्थ हैं—दल उसके 'प्राण', 'हृत्' और 'आत्मा' है। वे प्रजातान्त्रिक यंत्र में उपस्नहन तेल तुल्य (Lubricating Oil) हैं। वे शासन के चतुर्थ अंग हैं। प्रजातान्त्रिक राज्यों में निर्वाचन दलीय निर्वाचन होते हैं, नीतियाँ दलीय नीतियाँ होती हैं, सरकार दलीय सरकार होती है, उम्मीदवार दलीय उम्मीदवार होते हैं। (ब्रिटेन जैसे परिपक्व प्रजातन्त्र में स्वतन्त्र उम्मीदवारों की संख्या अल्पविध कम होती है), घोषणा पत्र दलीय घोषणापत्र होता है, मतदाता दलीय आधार पर मतदान करते हैं, चुनाव सार दल बहन करते हैं, चुनाव प्रचार दल के शायकर्ता करते हैं, आदि। संक्षेप में, आरम्भ से अन्त तक

-नियुक्त करना (v) उम्मीदवारों का चयन करना। राष्ट्रीय यूनियन की स्थायी
-परामर्शदात्री समिति उम्मीदवारों के चयन का अनुमोदन करती है।

2 क्षेत्रीय परिषदें (Area Councils)—चुनाव क्षेत्रीय समुदायों को प्रादेशिक स्तर पर 12 क्षेत्रीय परिषदों में बाटा गया है। प्रत्येक समुदाय किसी एक प्रादेशिक परिषद् से जुड़ा हुआ है। क्षेत्रीय परिषद् मुख्यतः इन कार्यों को सम्पन्न करती है—(i) क्षेत्र के स्त्रोतों में समन्वय उत्पन्न करना, (ii) क्षेत्रीय स्तर पर दल को संगठित करना तथा (iii) केन्द्रीय कार्यालय को परामर्श देना।

3 नेशनल यूनियन की केन्द्रीय परिषद (The Central Council of the National Union)—केन्द्रीय परिषद् के सदस्यों की संख्या लगभग 5,500 है। इसमें शामिल होने वाले सदस्य हैं (i) नेता (ii) दल के पदाधिकारी, (iii) ससदीय दल के सदस्य, (iv) चुने गये उम्मीदवार और (v) प्रत्येक चुनाव क्षेत्रीय समुदाय के 4 प्रतिनिधि। इसकी बैठकें वष में दो बार होती हैं।

केन्द्रीय परिषद् सिद्धांततः एक प्रशासनिक संस्था (Governing body) है परन्तु व्यवहार में, अपने बड़े आकार के कारण अपने महत्वपूर्ण कार्यकारिणी कार्यों को भी सम्पन्न करने में सक्षम नहीं। वह ससद सदस्यों और साधारण सदस्यों में सम्पक की एक, बड़ी मात्रा बन कर रह गयी है। फिर भी वह अनुदारवादी हितों में प्राण फूंकने का कार्य करती है। इसका ससदीय दल के केन्द्रीय कार्यालय पर कोई नियंत्रण नहीं परन्तु इसकी स्थायी समितियाँ भावी उम्मीदवारों के नामों की जांच करती हैं।

4 नेशनल यूनियन की कार्यकारिणी समिति (The Executive Committee of the National Union)—इसके सदस्यों की संख्या 150 है जिनका सम्बंध मुख्यतः क्षेत्रों से होता है। नेता तथा दल के अन्य प्रमुख पदाधिकारी इसके सदस्य होते हैं। इसकी बैठकें नियमित रूप से माह में एक बार होती हैं। यह केन्द्रीय परिषद की बैठकों के बीच के काल में उसके कार्यों को सम्पन्न करती है। यह केन्द्रीय परिषद् को नेशनल यूनियन के आगामी वष के पदाधिकारियों के नामों की सिफारिश करती है परन्तु इसकी सिफारिशों बाध्यकारी नहीं होती। कार्यकारिणी समिति उप-समितियों के माध्यम से कार्य करती है।

5 नेता (The Leader)—सन् 1965 से पूर्व अनुदार दल के नेता का चयन सेवा निवृत्त होने वाले प्रधान मंत्री अथवा अनुदार दल के सर्वाधिक प्रिय पापदा के परामर्श पर सम्प्रभु द्वारा होता था। सम्प्रभु उसे प्रधान मंत्री नियुक्त कर देता और वह दल के नेता के पद का भी ग्रहण कर लेता। परन्तु 1963 की अग्रगण्य घटनाओं ने दल को नेता के चयन की पद्धति में सुधार करने के लिए बाध्य किया। नेता के चयन की नयी पद्धति को मार्च 1965 में लागू किया गया। नये पद्धति के अनुसार अनुदार दल के नेता का चयन अनुदार दल के सदस्यों द्वारा होता है।

चुनाव क्षेत्र की राजनीतिक समस्याओं, मुद्दों या मतदाताओं की आकांक्षाओं का जितना ज्ञान इन्हें होता है उतना ज्ञान तो सांसद को भी नहीं होता। ये सांसद और चुनाव क्षेत्र के मध्य कड़ी का कार्य करते हैं, ऐच्छिक कार्यकर्ताओं को प्रसन्न रखते हैं तथा उनसे उत्साह को बनाये रखते हैं। ये क्षेत्र में उम्मीदवार के भाषणों की व्यवस्था करते हैं।

8 वार्षिक दलीय सम्मेलन (The Annual Party Conference)— जैसाकि इसका नाम से ही स्पष्ट है, यह दल का वार्षिक सम्मेलन है। इसमें नेशनल यूनियन की केन्द्रीय परिषद् के सभी सदस्य, चुनाव क्षेत्रीय एजेन्ट्स और प्रत्येक चुनाव क्षेत्रीय समुदाय से तीन प्रतिनिधि हिस्सा लेते हैं। इसके सदस्यों की संख्या 5600 है। सम्मेलन मजदूर दल के सम्मेलन की भाँति, एक नीति निर्धारक संस्था नहीं। इसके निर्णय परामर्शदायी होने से बाध्यकारी नहीं। इसमें दल के वष भर के कार्यों का मूल्यांकन किया जाता है, आगामी वष के लिए प्रोग्राम भी तैयार किये जाते हैं परन्तु यह मुख्यतः मन के ध्वनि तबले (Sounding board of opinion) और नेता के व्यक्तित्व को उभारने वाले स्थल के रूप में ही कार्य करता है।

प्रमुख राजनीतिक दलों के सिद्धान्त या विचारधारा (Principles or Ideology of Main Political Parties)

ब्रिटेन के प्रमुख राजनीतिक दलों के सिद्धान्तों या विचारधारा का विस्तृत वर्णन दलीय व्यवस्था की प्रमुख विशेषताओं के अन्तर्गत बिन्दु संख्या 7 में किया गया है। अतः इसका अध्ययन उसी स्थान पर कीजिए।

द्वि दलीय व्यवस्था के कारण (Reasons for Two Party System)

ब्रिटेन में द्वि दलीय व्यवस्था के निरंतर विद्यमान रहने के लिए जो कारण उत्तरदायी रहे हैं उनमें प्रमुख निम्न हैं—

1. व्यक्तियों में विद्यमान मूल विभाजन का अनुसरण—ब्रिटेन में द्वि-दलीय प्रधान व्यवस्था के निरंतर बने रहने का मूल कारण यह है कि वह मानव स्वभाव की दो मूल प्रवृत्तियों पर आधारित है। कुछ व्यक्ति स्वभाव से अनुदारवादी होते हैं। वे उग्र परिवर्तनों के विरोधी होते हैं। वे परिवर्तन तो चाहते हैं परन्तु उसे वे धीरे-धीरे, समझा-बुझाकर और अनुभव के आधार पर लाना चाहते हैं। दूसरे प्रकार के व्यक्ति वे होते हैं जो स्वभाव से उग्र परिवर्तनवादी (radicals) होते हैं। वे समाज के ढाँचे में आमूल परिवर्तन ही नहीं लाना चाहते बल्कि शीघ्र या तुरन्त परिवर्तन लाना चाहते हैं। यदि ब्रिटेन का अनुदार दल मानव के पहले स्वभाव की अभिव्यक्ति करता है तो मजदूर दल दूसरे का, ब्रिटेन में तीसरे दल का विकास

दलों द्वारा इतनी रियायतें मिल जाती हैं कि वे अपने पृथक दल का निर्माण करना उपयोगी नहीं समझते। जैसा कि एन्थनी एच बिच ने कहा है, 'ब्रिटिश सरकार का स्वरूप व्यवहारवादी है, उसकी प्रवृत्ति उग्र परिवर्तन लाने की नहीं होती बल्कि थोड़ा थोड़ा सुधार लाने की होती है। स्पष्ट विभाजन के स्थान पर समझौते को पसंद किया जाता है। नई शुरुआत से विद्यमान स्थिति के अनुकूल बनने को पसंद किया जाता है। संस्थाओं में इनके परिवर्तन कर दिये जाते हैं कि वे पहचानी भी नहीं जाती परंतु उन्हें समाप्त नहीं किया जाता।'

4 सरकार का महत्त्व—ब्रिटेन की द्वि-दलीय पद्धति ब्रिटिश संविधान की मूल विशेषता अर्थात् सरकार के महत्त्व का अनुसरण करती है। ब्रिटेन में "सरकार" और "विपक्ष" के सघप में मुख्य मुद्दों का समाधान निकाला जाता है। सभी प्रमुख प्रस्ताव सरकार की ओर से प्रस्तुत किये जाते हैं और विपक्ष उनकी रचनात्मक आलोचना करता है। इस सघप में तीसरे दल बाहर निकाल दिये जाते हैं। तीसरे दल घटनाओं को प्रभावित करने में अक्षम होते हैं। वे इतने छोटे हैं कि चुनाव में अपने आपको वैकल्पिक सरकार के रूप में प्रस्तुत करने की स्थिति में नहीं। निर्वाचक समूह भी उन्हें वैकल्पिक सरकार नहीं समझता। अतः वह चुनाव में सरकार का समर्थन या विरोध कर अर्थात् विपक्ष को समर्थन देकर देश की द्वि-दलीय व्यवस्था का ही बार बार समर्थन कर देता है। जैसा कि एल एस ऐमरी ने कहा है कि "दो दलों की पद्धति उस राजनीतिक परम्परा का स्वाभाविक निष्कर्ष है जो शासन को सबसे महत्त्वपूर्ण कार्य समझती है और मतदाताओं या लोक सदन के सदस्यों को केवल 'हाँ' या 'न' कहने का सीमित अधिकार देती है। वस्तुतः इसी परम्परा पर आधारित परिस्थितियों में ससदीय बहुमत के समर्थन से दैनिक कार्य करने वाली सरकार की स्थिरता बनी रह सकती है।"

ब्रिटिश लोग स्वभाव से स्थिर सरकार और सुदृढ़ नेतृत्व पसंद करते हैं और ये दोनों तत्व द्वि-दलीय व्यवस्था में ही उपलब्ध हो सकते हैं। जैसा कि सर राबर्ट पोल ने कहा था कि "लाग मंत्री में दुराग्रह (हठधर्मिता) और कल्पना की कुछ मात्रा को पसंद करते हैं। वे उसकी निरक्षरता और हेकड़ी की निन्दा करते हैं परंतु वे शासित होना पसंद करते हैं।"

5 ब्रिटिश संविधान की बनावट—ब्रिटिश संविधान की बनावट भी द्विदलीय व्यवस्था का समर्थन करती है। प्रथम ब्रिटेन में साधारण बहुमत प्रणाली है आनुपातिक प्रतिनिधित्व की प्रणाली नहीं। वहाँ निर्वाचन क्षेत्र एक सदस्यीय निर्वाचन क्षेत्र हैं। यत् तत्वे छोटे छोटे दलों के विकास को अवरोध करते हैं। दूसरे कामन सभा में बैटन और लॉबी की व्यवस्थाओं की तीसरे दल के विकास का हतोत्साहित करती है। तीसरे, दलों का सरकार या विधायक का समर्थन करना पड़ता है। यह तत्त्व तीसरे दलों की पृथक पहचान को बनाये रखने में सहायक नहीं।

से उसका क्षेत्रफल 9,195,283 वर्ग कि.मी. है। इसके प्रतिरिक्त कुछ भी सयुक्त राज्य अमरीका के अधीन है। उदाहरणतः अमरीकी समाधि, नहर क्षेत्र, गुआम, प्योरटो रिको, वर्जिन द्वीप, प्रशान्त महासागर के अनेक छोटे अमरीका के ही अधीन हैं।

2 भूमि (The Land)—सयुक्त राज्य अमरीका का विशाल क्षेत्र प्राकृतिक साधनों से भरपूर है। वस्तुतः प्रकृति उस पर उदार है और निवासियों की श्रम और कौशल ने उसे "बहुतायत का देश" बना दिया है। अमरीका में खनिज पदार्थ प्रचुर मात्रा में उपलब्ध हैं। यहाँ की भूमि कृषि योग्य और उपजाऊ है। के आधुनिक साधनों के प्रयोग द्वारा अमरीका न केवल अपने लोगों का पोषण करने की स्थिति में है बल्कि वह अपनी बहुतायत को दूसरों की स्थिति में भी है। औद्योगिक और तकनीकी ज्ञान के विकास ने अमरीका को विश्व का सबसे समृद्धिशीली देश बना दिया है। लोगों का जीवन स्तर अत्यधिक ऊँचा है। वे खुशहाल हैं। अमरीकी समाज को ठीक ही 'धनाढ्य समाज' की संज्ञा दी जाती है। धनाढ्यता के कारण ही वहाँ वर्गभेद कम है, आर्थिक समस्याएँ यूनान हैं, सामाजिक तनाव कम है, असंतोष और विद्रोह की भावनाएँ कम हैं। यद्यपि नीचो समाज कभी-कभी सरकार के लिए सरदर पैदा कर देती है। विश्व में केवल 6% लोग अमरीका में निवास करते हैं और वे विश्व के कुल साधनों का 40% उपभोग करते हैं।

3 लोग (The People)—जनसंख्या की दृष्टि से सयुक्त राज्य अमरीका का विश्व में चौथा स्थान है। आरम्भ में, 1790 में, इसकी जनसंख्या 2,01,655 थी, परन्तु वर्तमान समय में उसकी जनसंख्या 22,65 करोड़ है। अमरीका में जाति, भाषा और धर्म की विविधताएँ हैं। अमरीका के अधिकांश निवासी उपनिवेश काठे इंग्लैण्ड तथा यूरोप के भिन्न भिन्न देशों से आकर यहाँ बसने वाले लोगों की संतान हैं। अमरीका के निवासियों में आयरिश, नीग्रो, यहूदी इतालियन, फ्रांसीसी, जर्मन डच अंग्रेज, स्पेनिश रूसी, चीनी, पोलिश स्काच, हंगेरियन, लिथुवियन, स्वीडिश फिनिश कनाडियन, ग्रीक, तुर्क, चैंक आदि जातियों के लोग शामिल हैं। यद्यपि अमरीका युनिटादी तौर पर गैरे लोगों का देश माना जाता है परन्तु वास्तविकता और इथियोपिया को छोड़कर यहाँ बसने वाले काले लोगों की संख्या अफ्रीका के किसी भी देश में काले लोगों की संख्या से अधिक है। इसी प्रकार यद्यपि इंग्लैण्ड को यहूदियों का देश कहा जाता है परन्तु अमरीका में बसने वाले यहूदियों की संख्या इजराइल से तीन गुना है। यद्यपि अमरीका में नीग्रो जातियाँ अपनी स्थानीय भाषाओं का प्रयोग करती हैं परन्तु वहाँ की मुख्य भाषाएँ अंग्रेजी और स्पेनिश हैं। अमरीका में अनेक धर्मों के अनुयायी पाये जाते हैं। यहाँ पर प्रोटेस्टेंट, रोमन कैथोलिक, यहूदी मोन्ड कथालिक, पोलिश, नेशनल कैथालिक, बौद्ध, मुस्लिम आदि

प्रजातान्त्रिक सरकार दलीय सरकार है। जैसा कि मैकाइवर ने कहा है कि राजनीतिक दलों के बिना "सिद्धान्त का एक-मा विवरण, नीति का व्यवस्थित विकास, ससदीय चुनावों की वैधानिक विधि को नियमित रूप से ग्रहण नहीं किया जा सकता और न ही किसी प्रकार की स्वीकृत समस्याएँ हो सकती हैं जिनके आधार पर कोई दल शक्ति प्राप्त करना चाहता है या उसे स्थिर रखना चाहता है।"

दल ही पक्ष और विपक्ष दोनों होते हैं—बहुमत प्राप्त दल सरकार का निर्माण करता है और अल्पमत प्राप्त दल जन हित के आधार पर उसकी नीतियों की आलोचना करता है। अतः दल शासन का प्रबन्धक, रक्षक, आलोचक और सुधारक होते हैं। दल जहाँ सत्तारूढ़ दल को निरकुश होने से बचाने हैं, वहाँ नागरिकों की स्वतन्त्रता की रक्षा भी करते हैं। इस दृष्टि से दल स्वतन्त्रता के प्रहरी होते हैं। जैसा कि जेनिंग्स ने कहा है "जब तक विपक्ष विद्यमान है अधिनायकत्व ही नहीं सकता। दल दोहरे मार्ग के रूप में कार्य करते हैं। एक ओर वे जहाँ लोगों को सरकार की नीतियों के उद्देश्य स्पष्ट करते हैं वहाँ दूसरी ओर वे लोगों की शिकायतों, आवश्यकताओं आदि को सरकार तक पहुँचाने हैं।"

दल विचारों के बलाल के रूप में कार्य करते हैं—वे विचारों और सिद्धान्तों में मूर्तव्य उत्पन्न करने हैं और उदासीन एवं अनभिज्ञ मतदाताओं को शिक्षित, जागरूक एवं क्रियाशील बनाने हैं। दल जटिल राजनीतिक समस्याओं को सरल रूप में जनता के समक्ष प्रस्तुत करते हैं और राष्ट्रीय विषयों पर जनमत का निर्माण करते हैं। दल अमूर्त मतदाताओं को मूर्त बनाते हैं। जैसा कि आइस ने कहा है कि "दल मतदाताओं के समूह की अराजकता में से व्यवस्था पैदा करते हैं।" दलों के अभाव में मतदाता या तो निष्क्रिय हो जायेंगे या विनाशकारी।

संक्षेप में, प्रजातान्त्रिक सरकार के लिए दल अनिवार्य हैं। वे प्रजातान्त्रिक सरकार के लिए उसी प्रकार निश्चित हैं जिस प्रकार समुद्र में ज्वार-भाटा निश्चित है।

समीक्षा प्रश्न

1. ब्रिटिश दलीय व्यवस्था की प्रमुख विशेषताओं का विवेचन कीजिए।
2. "ब्रिटिश दलीय व्यवस्था द्वि दलीय प्रधान व्यवस्था है।" इस कथन की व्याख्या कीजिए।
3. "ब्रिटिश सरकार का भारम्भ तथा अन्त दलों से होता है।" समझाइए।
4. अनुदार दल अथवा मजदूर दल के संगठन का सक्षिप्त विवरण दीजिए।

से उसका क्षेत्रफल 9,195,283 वर्ग कि मी है। इसके प्रतिरिक्त कुछ अय क्षेत्र भी संयुक्त राज्य अमरीका के अधीन है। उदाहरणत अमरीकी समोआ, पनामा नहर क्षेत्र, गुआम, प्योरटो रिको, वर्जिन द्वीप, प्रशान्त महासागर के अनेक छोटे द्वीप अमरीका के ही अधीन है।

2 भूमि (The Land)—संयुक्त राज्य अमरीका का विशाल क्षेत्र प्राकृतिक साधनों से भरपूर है। वस्तुतः प्रकृति उस पर उदार है और निवासियों की कमठता और कौशल ने उसे “बहुतायत का देश” बना दिया है। अमरीका में खनिज पदार्थ प्रचुर मात्रा में उपलब्ध है। यहाँ की भूमि कृषि योग्य और उपजाऊ है। कृषि के आधुनिक साधनों के प्रयोग द्वारा अमरीका न केवल अपने लोगों का समुचित पोषण करने की स्थिति में है बल्कि वह अपनी बहुतायत को दूसरों को बाटने की स्थिति में भी है। औद्योगिक और तकनीकी ज्ञान के विकास ने अमरीका को विश्व का सबसे समृद्धिशीली देश बना दिया है। लोगों का जीवन स्तर अत्यधिक ऊँचा है। वे खुशहाल हैं। अमरीकी समाज को ठीक ही ‘घनाड्य समाज’ की संज्ञा दी गयी है। घनाड्यता के कारण ही वहाँ वर्गभेद कम है, आर्थिक समस्याएँ यून हैं, साना जिक तनाव कम है, असंतोष और विद्रोह की भावनाएँ कम हैं। यद्यपि नीग्रो समस्या कभी-कभी सरकार के लिए सरदर पैदा कर देती है। विश्व के केवल 6% लोग अमरीका में निवास करते हैं और वे विश्व के कुल साधनों का 40% उपयोग करते हैं।

3 लोग (The People)—जनसंख्या की दृष्टि से संयुक्त राज्य अमरीका का विश्व में चौथा स्थान है। आरम्भ में, 1790 में, इसकी जनसंख्या 2,01,655 थी परन्तु वर्तमान समय में उसकी जनसंख्या 22.65 करोड़ है। अमरीका में जाति, भाषा और धर्म की विविधताएँ हैं। अमरीका के अधिकांश निवासी उपनिवेश काल में इंग्लैण्ड तथा यूरोप के भिन्न भिन्न देशों से आकर यहाँ बसने वाले लोगों की संतानें हैं। अमरीका के निवासियों में आयरिश, नीग्रो, यहूदी इतालियन, फ्रांसीसी, जर्मन, डच अंग्रेज, स्पेनिश रूसी, चीनी, पोलिश स्लाव, हंगेरियन, लिटविक, स्वीडिश, फिनिश कनाडियन, ग्रीक, तुर्क, चैंक आदि जातियों के लोग शामिल हैं। यद्यपि अमरीका बुनियादी तौर पर गैरे लोगों का देश मालूम होता है परन्तु नाइजीरिया और इथियोपिया को छोड़कर यहाँ बसने वाले काले लोगों की संख्या अफ्रीका के किसी भी देश में काले लोगों की संख्या से अधिक है। इसी प्रकार यद्यपि इजराइल को यहूदियों का देश कहा जाता है। परन्तु अमरीका में बसने वाले यहूदियों की संख्या इजराइल से तीन गुना है। यद्यपि अमरीका में नीग्रो जातियाँ अपनी स्थानीय भाषाओं का प्रयोग करती हैं परन्तु वहाँ की मुख्य भाषाएँ अंग्रेजी और स्पेनिश हैं। अमरीका में अनेक धर्मों के अनुयायी पाये जाते हैं। यहाँ पर प्रोटेस्टेंट, रोमन कैथोलिक, यहूदी ओल्ड कैथोलिक, पोलिश नेशनल कैथोलिक, बौद्ध, मुस्लिम और

संयुक्त राज्य अमरीका का संविधान

1

परन्तु जब सरकारी नियंत्रण और नियमन की बात कही जाती है तो वस्वच्छाचारिता पर बल देने है। सावजनिक सेवाओं और नियमन को तभी स्वीकार किया जाता है जब उसकी आवश्यकता को प्रमाणित कर दिया जाता है। अमरीका में लोगो का सामान्य जीवन सुखी होने से वहाँ न वर्गीय भावनायें अधिक पायी जाती है और न सामाजिक और आर्थिक व्यवस्था में समूल परिवर्तन चाहने वाल उग्र समूह है। अमरीका में तो आर्थिक मंदी (1930-34) के काल में भी समाजवाद की बात सुनायी नहीं पडी।

वर्तमान समय में अमरीका विश्व की महान शक्ति है। वह औद्योगिक दृष्टि से विकसित देश है। वह सैनिक शक्ति में श्रेष्ठ है। उसके पास अस्त्र शस्त्रा का, बमो अणुबमो और परमाणुबमो एवं प्रक्षेपास्त्रो का इतना अधिक भण्डार है कि वह विश्व के किसी क्षेत्र को सुरक्षा प्रदान कर सकता है। युद्ध और शांति के प्रश्न प्रायः अमरीका की विदेश नीति से जुड गये है। जसाकि हेमन् सिडनी ने कहा है अमरीका का राष्ट्रपति "विश्व रगमच पर प्रेरक शक्ति है। वह अंतर्राष्ट्रीय घटनाक्रम का प्रधान सूत्रधार है।"

संवैधानिक विकास

(The Constitutional Development)

संयुक्त राज्य अमरीका के संवैधानिक विकास के मुख्य पहलुओं को निम्न शीपका के अतगत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

1 उपनिवेश काल (The Colonial Period)—सन् 1492 में स्पेन निवासी कोलम्बस ने अमरीकी महाद्वीप के पश्चिमी तट की (पश्चिमी हिंदू द्वीपों West Indies) और 1496 में ब्रिटिश सेवाओं के अवीन जान कंबट ने पूर्वी तट की खोज की थी। अमरीकी महाद्वीप में ब्रिटेन की पहली बस्ती वर्जिनिया में जम्स टाउन में 1607 में स्थापित की गयी थी। अमरीकी महाद्वीप में स्पेन, फ्रांस और डच राज्यों ने भी अपनी-अपनी बस्तियाँ स्थापित कर रखी थी। परन्तु ब्रिटेन ने अपनी सैनिक शक्ति के बल पर उहे पूर्वी तट के क्षेत्र से बाहर निकाल दिया था। परिणामस्वरूप अमरीकी क्रांति के समय तक पूर्वी क्षेत्रों में ब्रिटेन के 13 उपनिवेश स्थापित हो गये थे। इन उपनिवेशों में 8 रायल या क्राउन उपनिवेश थे, तीन प्रोप्राइटर उपनिवेश थे और दो चाटर उपनिवेश थे।

2 उपनिवेशों और इंग्लैण्ड में विवाद—उपनिवेशकाल की विशेषता यह थी जहाँ ब्रिटिश गवर्नरो की मनोदशा इंग्लैण्ड के ब्रिटीशों की रक्षा करना होता था वहाँ विधान सभाओं की मनोदशा उपनिवेश के निवासियों की रक्षा करना होता था। अतः विरोधी मनोदशाओं ने दोनों इंग्लैण्ड और उपनिवेशों में विवाद को जन्म देना शुरू किया। पहला यह विवाद मताधिकार विस्तार, भूमि पर कर,

ऐतिहासिक पृष्ठभूमि (Historical Background)

बिस्वीं दश की शासन व्यवस्था किसी एक तत्व के विकास पर निर्भर नहीं करती। वह अनेक तत्वों के सामूहिक विकास पर निर्भर करती है। देश की भौगोलिक स्थिति, भूमि की उर्वरता, प्राकृतिक साधनों की मात्रा तथा उनका विकास, औद्योगिक एवं तकनीकी ज्ञान की मात्रा, निवासियों का चरित्र, कौशल एवं जीवन स्तर सामाजिक परम्परायें, ऐतिहासिक सभ्यतायें, राजनीतिक विचार, नेतृत्व आदि सभी तत्व मिलकर शासन व्यवस्था के स्वरूप को निर्धारित करते हैं। संयुक्त राज्य अमरीका की शासन व्यवस्था भी इन तथा अन्य तत्वों से प्रभावित रही है। अतः अमरीकी शासन व्यवस्था और संविधान का विश्लेषण करने से पूर्व इन तत्वों को संक्षेप में समझ लेना उपयोगी होगा।

1 भौगोलिक स्थिति (Geographical Situation)—संयुक्त राज्य अमरीका उत्तरी अमरीकी महाद्वीप के मध्य में स्थित है। इसके उत्तर में कनाडा और दक्षिण में मैक्सिको राज्य और मैक्सिको की खाड़ी है। इसके पूर्व में अटलांटिक महासागर और पश्चिम में प्रशांत महासागर है। अपनी भौगोलिक स्थिति के कारण अर्थात् यूरोप से दूर स्थिति होने के कारण अमरीका विश्व राजनीति से अलग रहा। अमरीका के राष्ट्रपतियों ने भी अपनी नीतियाँ द्वारा उसे डेढ़ शताब्दी तक विश्व की राजनीति से अलग रखा। सन् 1823 में अमरीका के तत्कालीन राष्ट्रपति जेम्स मॉन्रो ने जिस घृण्यतावादी नीति की घोषणा की थी उसके उत्तराधिकारियों ने द्वितीय महायुद्ध तक उसी नीति का अनुसरण किया।

आकार की दृष्टि से संयुक्त राज्य अमरीका का विश्व में चौथा स्थान है। इसका क्षेत्रफल सीबियत सघ से आधे से कुछ कम परन्तु भारत से डेढ़ गुना, फ्रांस से छब्बीस गुना और इंग्लण्ड से पच्चीस गुना है। आरम्भ में जिस समय संयुक्त राज्य अमरीका में केवल 13 राज्य ही शामिल हुए थे, उस समय उसका क्षेत्रफल 3,15,065 वर्ग मील था परन्तु यद्यत्कालीन समय में उन्नीस राज्यों की संख्या 50 है।

4 द्वितीय महाद्वीपीय कांग्रेस (Second Continental Congress)—प्रथम महाद्वीपीय कांग्रेस के स्थगित होने के बाद 18 अप्रैल, 1775 को मैसाचुसेट्स की विद्रोही सेनाओं और ब्रिटिश सेनाओं के कमाण्डर जनरल गेज के बीच कानकोड और लेक्सिंगटन में मुठभेड़ हो गयी थी जिससे बहुत से व्यक्ति मारे गए थे। इस मुठभेड़ ने विद्रोह की भावनाओं को उग्र बना दिया था। इसके बाद फिलाडेल्फिया में कारपेटर हॉल में 10 मई, 1775 को दूसरी महाद्वीपीय कांग्रेस का आयोजन किया गया। इस कांग्रेस में जार्जिया ने भी अपने प्रतिनिधियों को नियुक्त किया था। इस कांग्रेस के पास कोई संवधानिक आधार नहीं था, फिर भी इसने समुक्त उपनिवेशों की सरकार के अधिकारिक अंग के रूप में कार्य किया। इसने उपनिवेश सेनाओं का निर्माण किया, जार्ज वाशिंगटन को उन सेनाओं का सेनापति नियुक्त किया, इसने ही विदेशों के साथ सम्बन्धों को स्थापित किया, मुद्रा का प्रचलन किया, इसने ही परिसभ के अंतर्नियमों को तैयार करने के लिए एक समिति का निर्माण किया तथा उसके द्वारा सुभाषित गये अंतर्नियमों को स्वीकार किया, इसने ही स्वतंत्रता की घोषणा तैयार करने के लिए थॉमस जेफरसन के नेतृत्व में पाँच सदस्यों की एक समिति का निर्माण किया, इसने ही वर्जीनिया के रिचर्ड हेनरी ली द्वारा 2 जुलाई 1776 को पेश किये गये स्वतंत्रता के प्रस्ताव को सर्वसम्मति से स्वीकार किया और 4 जुलाई, 1776 को स्वतंत्रता की पूर्ण घोषणा को स्वीकार किया।

मई 1775 में जिस समय दूसरी महाद्वीपीय कांग्रेस का आयोजन किया गया था, उस समय उपनिवेशों ने ब्रिटेन से सम्बन्ध विच्छेद या स्वतंत्रता की कल्पना नहीं की थी। परन्तु 1775-76 में घटनायें इतनी तेजी से बदलती गयीं कि स्वतंत्रता धनियाय हो गयी। जहाँ सम्राट जार्ज तृतीय ने 23 अगस्त 1775 को घोषणा कर दी कि 'उपनिवेशों ने विद्रोह कर दिया है' वहाँ उपनिवेश "ब्रिटेन के दाम वापस जीने की अपेक्षा मर मिटने का सबलप ले चुके थे।" परिणामस्वरूप इंग्लैण्ड और उपनिवेशों के बीच 6 वर्ष तक युद्ध होता रहा। अंत में ब्रिटिश सेनापति वॉलसले ने 19 अक्टूबर, 1781 को पराजय स्वीकार कर ली। ब्रिटिश बॉमन सभा ने उपनिवेशों के साथ युद्ध समाप्ति की घोषणा कर दी। तत्पश्चात् ब्रिटिश प्रधान मंत्री लाड नाथ ने त्यागपत्र दे दिया। नयी सरकार ने समुक्त राज्य अमरीका की स्वतंत्रता का मान्यता दे दी और 1783 में अमरीका और ब्रिटेन में एक संधि पर हस्ताक्षर किए गए।

सन् 1775-76 की घटनाओं ने उपनिवेशों में अनेक परिवर्तन लाने शुरू किए थे। उपनिवेशों में ब्रिटिश गवर्नरों के भाग जानने से लोगों में स्वयं की गणतंत्रिय बनाने का दृष्टिकोण बन गया। यद्यपि प्रजातन्त्र का स्वरूप उपनिवेशों में अभी नहीं था परन्तु उपनिवेशों में अनेक-अनेकों राज्यों की मांग दे दी और सम्प्रभुता का

और हिंदू आदि धर्मों के अनुयायी निवास करते हैं। जाति, भाषा और धर्म की इतनी अधिक भिन्नताओं के बाद भी वहाँ न तो जातीय दंग होते हैं और न जातियाँ से धर्मोपघता पायी जाती है। यद्यपि वहाँ धर्मों का प्रभाव है परन्तु वह निर्णायक स्थिति में नहीं। जैसाकि लास्की ने कहा है कि "चर्च प्रभावशाली गुट हैं परन्तु निर्णायक नहीं।" अमरीका में धार्मिक सहिष्णुता की भावना पायी जाती है। नगरीकरण, लोगों की खुशहाली और गतिशीलता न जहाँ स्थानीय मोह एवं वफादारियों, क्षेत्रीय भावनाओं और सामाजिक दरारों को दूर करने में सहयोग दिया है वहाँ उन्होंने समरूप सङ्कृति और राष्ट्रीय एकता की भावनाओं का विकास करने में भी सहयोग दिया है। वहाँ समस्याओं का समाधान व्यापक राष्ट्रीय दृष्टिकोण के आधार पर किया जाता है, सकीण दृष्टिकोण के आधार पर नहीं किया जाता।

4 विचारधारा (Ideology)—अमरीका निवासी व्यक्ति की प्रतिष्ठा और लोकतंत्र के प्रति वचनबद्ध है। इसका मूल कारण यह है कि यूरोप की जो जातियाँ यहाँ आकर बस गयी थी वे समानता और स्वतंत्रता के प्रति वचनबद्ध थी। उन्होंने उस समय स्वशासित और लोकतांत्रिक सत्ताओं का विकास किया था अर्थात् सविधान का निर्माण किया था। जिस समय फ्रांस में राजतंत्र था, रोम में पवित्र साम्राज्य था, कुस्तुटुनिया में सुल्तान खलीफा था, पीकिंग में 'स्वर्ग आदेश' का शासन था और जापान में सत्त सांभ्रज्य विद्यमान था। अमरीका निवासी व्यक्ति के सुख, कल्याण, विकास और समृद्धि के अतिरिक्त किसी अन्य उच्च मूल्य को स्वीकार नहीं करते। वे सेना, चर्च, समुदाय, राज्य आदि सगठनों की आवश्यकता और देन को स्वीकार करते हैं परन्तु वे इनमें से किसी एक गठन को मनुष्य से श्रेष्ठ नहीं समझते। वे साधारण व्यक्ति की साधारण बुद्धि में विश्वास करते हैं शासक या किसी एक सत्ताधारी व्यक्ति की श्रेष्ठ बुद्धि में विश्वास नहीं करते। यही कारण है कि अमरीका में नाजी और फासी समूहों की अपील कम है वे शक्ति को ही सत्ता की दृष्टि से देखते हैं और उस पर नियंत्रण चाहते हैं। अमरीकी सविधान द्वारा शासन सत्ता पर लगायी गयी सीमाओं को इसी सत्ता में देखा जा सकता है।

अमरीका निवासी सम्पत्ति पर निजी स्वामित्व के पक्ष में हैं। वे पूँजीवादी अर्थव्यवस्था का समर्थन करते हैं समाजवादी अर्थव्यवस्था का नहीं। उनको धारणा है कि उनकी खुशहाली और उच्च जीवन स्तर पूँजीवादी अर्थव्यवस्था को देन है। अतः वे इसे बनाये रखना चाहते हैं और इसमें किसी प्रकार का परिवर्तन नहीं चाहते। उनका विश्वास है कि "अर्थव्यवस्था का निजी क्षेत्र यह अड्डा है जहाँ आत्मनिर्भर, आज़स्वी और उद्यमी मनुष्य का विकास होता है।" अमरीका के भूतपूर्व राष्ट्रपति कार्ट्विन कूलिज ने कहा था कि "अमरीका का काम फारोवार करना है। निस्सन्देह अमरीका के आर्थिक, सामाजिक और राजनीतिक जीवन का स्वरूप सामूहिक है परन्तु व निजी आरम्भन निजी उद्यम और निजी स्वामित्व में ही विश्वास करता है। वे सरकारी सहायता प्राप्त करने के रच्छुक्त रह।

और हिंदू आदि धर्मों के अनुयायी निवास करते हैं। जाति, भाषा और धर्म की इतनी अधिक भिन्नताओं के बाद भी वहाँ न तो जातीय दंगे होते हैं और न जानियों में धर्माघात पायी जाती है। यद्यपि वहाँ धर्मों का प्रभाव है परन्तु वह निर्णायक स्थिति में नहीं। जैसा कि लास्की ने कहा है कि "चर्च प्रभावशाली गुट हैं परन्तु निर्णायक नहीं।" अमरीका में धार्मिक सहिष्णुता की भावना पायी जाती है। नगरीकरण, लागो की खुशहाली और गतिशीलता ने जहाँ स्थानीय मोह एवं यफा-दारियों, क्षेत्रीय भावनाओं और सामाजिक दरारों को दूर करने में सहयोग दिया है वहाँ उन्होंने समरूप संस्कृति और राष्ट्रीय एकता की भावनाओं का विकास करने में भी सहयोग दिया है। वहाँ समस्याओं का समाधान व्यापक राष्ट्रीय दृष्टिकोण के आधार पर किया जाता है, सकीण दृष्टिकोण के आधार पर नहीं किया जाता।

4 विचारधारा (Ideology)—अमरीका निवासी व्यक्ति की प्रतिष्ठा और लोकतंत्र के प्रति वचनबद्ध है। इसका मूल कारण यह है कि यूरोप की जा जातियाँ यहाँ आकर बस गयी थीं वे समानता और स्वतन्त्रता के प्रति वचनबद्ध थीं। उन्होंने उस समय स्वशासित और लोकतांत्रिक संस्थाओं का विकास किया था अर्थात् संविधान का निर्माण किया था। जिस समय फ्रांस में राजतंत्र था, रोम में पवित्र साम्राज्य था, क्रिस्तु-तुनिया में सुल्तान खलीफा था, पोर्किंग में स्वर्ग आदेश का शासन था और जापान में सत्त साम्राज्य विद्यमान था। अमरीका निवासी व्यक्ति के सुख, कल्याण, विकास और समृद्धि के अतिरिक्त किसी अन्य उच्च मूल्य को स्वीकार नहीं करते। वे सेना, चर्च, समुदाय, राज्य आदि संगठनों की आवश्यकता और देन को स्वीकार करते हैं परन्तु वे इनमें से किसी एक संगठन को मनुष्य से श्रेष्ठ नहीं समझते। वे साधारण व्यक्ति की साधारण बुद्धि में विश्वास करने हैं शासक या किसी एक सत्ताधारी व्यक्ति की श्रेष्ठ बुद्धि में विश्वास नहीं करते। यही कारण है कि अमरीका में नाजी और फासी समूहों की अपील कम है वे शक्ति को ही सन्देश की दृष्टि से देखते हैं और उस पर नियंत्रण चाहते हैं। अमरीकी संविधान द्वारा शासन सत्ता पर लगायी गयी सीमाओं को इसी सन्दर्भ में देखा जा सकता है।

अमरीका निवासी सम्पत्ति पर निजी स्वामित्व के पक्ष में हैं। वे पूँजीवादी अर्थव्यवस्था का समर्थन करते हैं समाजवादी अर्थव्यवस्था का नहीं। उनका धारणा है कि उनकी खुशहाली और उच्च जीवन स्तर पूँजीवादी अर्थव्यवस्था की देन है। अतः वे इसे बनाये रखना चाहते हैं और इसमें किसी प्रकार का परिवर्तन नहीं चाहते। उनका विश्वास है कि "अर्थव्यवस्था का निजी क्षेत्र वह अड़्डा है जहाँ आत्मनिर्भर, ओजस्वी और उद्यमी मनुष्य का विकास होता है।" अमरीका के भूतपूर्व राष्ट्रपति काल्विन कूलिज ने कहा था कि "अमरीका का काम कारोबार करना है। निस्सन्देह अमरीका के प्राथिक, सामाजिक और राजनीतिक जीवन का स्वरूप सामूहिक है परन्तु वे निजी आरम्भ, निजी उद्यम और निजी स्वामित्व में ही विश्वास करते हैं। वे सरकारी सहायता प्राप्त करने में रूचुक नहीं हैं।

स्थापना नहीं की थी। इसी प्रकार अतनियमो ने केन्द्र के न्यायपालिका विभाग की भी स्थापना नहीं की थी यद्यपि कांग्रेस राज्यों के विवादों को निपटाने के लिए न्यायालयों तथा समुद्री ढकतियों के विवादों से निपटारे के लिए समुद्री लूट न्यायालयों (Prize Courts) की स्थापना कर सकती थी।

राजस्व (धन) के मामले में कांग्रेस की स्थिति अत्यधिक शोचनीय थी। उसे राज्यों के नागरिकों पर कोई सीधी शक्ति प्राप्त नहीं थी अर्थात् उसके पास राजस्व के स्वतन्त्र स्रोत नहीं थे। वह कर नहीं लगा सकती थी। उसे अंतर्राज्यीय और विदेशी व्यापार को नियन्त्रित और नियमित करने का कोई अधिकार नहीं था। वह अपने राजस्व के लिए राज्यों की सदृच्छा पर निर्भर करती थी। वह राज्यों के अशदानों को निश्चित कर सकती थी परन्तु यदि कोई राज्य अपने अशदान को नहीं देता था तो कांग्रेस उसके विरुद्ध कुछ नहीं कर सकती थी। कांग्रेस दूसरे देशों से संधियाँ तो कर सकती थी परन्तु उसके उत्तरदायित्वों को निभाने के लिए वह राज्यों पर निर्भर करती थी। परिसष की सबसे बड़ी कमजोरी यह थी कि अतनियमो को राज्यों की सहमति से ही परिवर्तित किया जा सकता था। कांग्रेस स्वयं उनमें कोई परिवर्तन नहीं कर सकती थी।

7 नये संविधान के निर्माण के विचार (Ideas for the Framing of a New Constitution)—परिसष के अतनियमो की दुबलताओं में जहाँ एक सुदृढ केन्द्रीय सरकार की आवश्यकता पर बल दिया था वहाँ उहोंने एक नये संविधान की आवश्यकता का भी अहसास करा दिया था। वाशिंगटन, हैमिल्टन, मेडीसन जैसे राष्ट्रवादी नेता पहले से ही एक सुदृढ केन्द्रीय सरकार का समर्थन कर रहे थे। उहोंने इस बात का प्रचार करना शुरू कर दिया था कि राष्ट्रीय सरकार से रहित राष्ट्र एक भयकर दृश्य बनता चला जा रहा है। उहोंने यह कहना शुरू कर दिया था कि सष को मिट्टी में मिलने से बचाने के लिए एक सुदृढ राष्ट्रीय सरकार की आवश्यकता है। राष्ट्रीय सरकार और नये संविधान का विचार उस समय बल पकड़ गया जब मेरीलैण्ड और वर्जीनिया राज्यों ने जहाजरानी और व्यापार सम्बन्धी मामलों पर एक अन्तर्राज्यीय समझौता किया। इस समझौते ने एक व्यापक अतनियमो के विचार को जन्म दिया। वर्जीनिया के सुभाव पर सितम्बर 1786 में आनापोलिस में एक अन्तर्राज्यीय सम्मेलन का आयोजन भी किया गया। परन्तु इसमें केवल पाँच राज्यों के प्रतिनिधियों ने ही हिस्सा लिया। अतनियमो में फिलाडेल्फिया में एकत्रित होने की घोषणा करके स्थगित हो गया।

8 फिलाडेल्फिया सम्मेलन (Philadelphia Convention)—इसे सबघा निक सम्मेलन भी कहते हैं। इस सम्मेलन ने ही संयुक्त राज्य अमरीका के संविधान के प्रास्व को तयार किया था। सम्मेलन फिलाडेल्फिया में 'इन्डीपेण्डेन्स हॉल' में 14 मई, 1787 से 17 सितम्बर, 1787 तक होता रहा। यथाकि 14 मई

सेनाओं के निर्माण, मुद्रा, बैंकिंग व्यवस्था न्यायालय आदि प्रश्नों तक सीमित थे। परन्तु जब फ्रांस के साथ सप्तवर्षीय युद्ध (1756-1763) में इंग्लैंड की आर्थिक स्थिति बिगड़ गयी तो उसने अपनी आर्थिक स्थिति को सुधारने के लिए उपनिवेशों पर कर लगाना शुरू कर दिया और व्यापार का नियंत्रित करना शुरू कर दिया। क्योंकि इंग्लैंड की ससद में उपनिवेशों का कोई प्रतिनिधित्व नहीं था अतः उन्होंने इंग्लैंड की नीतियों का यह कह कर विरोध करना शुरू किया कि "प्रतिनिधित्व के बिना कोई कर नहीं।" (No taxation without representation) जब ब्रिटेन ने इंग्लैंड के निर्माताओं की सहायता के लिए उपनिवेशों के व्यापार पर एकाधिकार स्थापित करने की कोशिश की और चीजों के निर्यात पर, विशेषकर ऊन की बनी वस्तुओं और लोहे के निर्माण पर, प्रतिबन्ध लगा दिये तो विवादा ने अवज्ञा और सघर्ष का रूप ग्रहण कर लिया। सम्राट जाज III की दमनकारी नीति ने जहाँ इंग्लैंड के साथ सघर्ष को उत्पन्न बना दिया वहाँ उपनिवेशों में "समुक्त मोर्चे" की भावनाएँ भी पैदा कर दी। सन् 1773 की "बास्टन चाय पार्टी" की घटना ने जहाँ ब्रिटिश सरकार को उत्तेजित किया वहाँ विद्रोहियों ने पत्र व्यवहार समितियों (Committees of Correspondence) द्वारा मैसाचुसेट्स के नागरिकों को संगठित करने का प्रयास किया। सैम्युअल एडम्स ने सन् 1772 में बोस्टन में पहली पत्र व्यवहार समिति का निर्माण किया था। धीरे धीरे ये समितियाँ मारे मैसाचुसेट्स में संगठित की गयीं। इन पत्र व्यवहार समितियों ने न केवल सूचना केंद्रों के रूप में कार्य किया, बल्कि आधुनिक राजनीतिक दलों की भाँति नागरिकों को संगठित भी किया और अन्य उपनिवेशों को एक दूसरे के निकट लाने का प्रयास भी किया। इन समितियों ने ही महाद्वीपीय कांग्रेस को संगठित करने में सहयोग दिया।

3 प्रथम महाद्वीपीय कांग्रेस (First Continental Congress)—उपनिवेशों के इंग्लैंड के साथ सम्बन्धों पर विचार करने के लिए 17 जून, 1774 को मैसाचुसेट्स ने सभी उपनिवेशों को फिलाडेल्फिया में एक कांग्रेस में इकट्ठा होने के लिये निमन्त्रण दिया। जाजिया को छोड़कर अन्य सभी उपनिवेशों ने कांग्रेस में अपने प्रतिनिधियों को नियुक्त किया। इन प्रतिनिधियों को उपनिवेशों में विद्यमान पत्र व्यवहार समितियों ने अथवा विधान सभाओं ने (जिनमें क्रांतिकारियों का प्रभाव था) नियुक्त किया था। इस तरह फिलाडेल्फिया में 5 सितम्बर, 1774 को पहली महाद्वीपीय कांग्रेस का आयोजन किया गया। इस कांग्रेस ने अधिकारों की एक घोषणा (Declaration of Rights) तैयार की तथा ब्रिटिश सम्राट को दमनकारी कानूनों को रद्द करने के लिए एक याचिका पेश की जिसे ठुकरा दिया गया। इसने ही ब्रिटिश माल के वहिष्कार की नीति का निर्माण किया और उसकी देखरेख के लिए तथा दमनकारी कानूनों के विरुद्ध उपनिवेशों की भावनाओं को बनाये रखने के लिए एक 'महाद्वीपीय एसोसिएशन' का निर्माण किया। महाद्वीपीय कांग्रेस न स्थापित होने से पूर्व 1775 में पुनः मिलने की घोषणा की।

जैक्सन का सचिव निर्वाचित किया। गूवर्नर मौरिस ने संविधान के प्रारूप को लिपिबद्ध किया।

सम्मेलन की कायवाही को गुप्त रखा गया था। उसकी कायवाही का कोई सरकारी रिकार्ड नहीं रखा गया। इसकी कायवाही के सम्बन्ध में जो भी रिकार्ड आज उपलब्ध है वह इसके सदस्यों की निजी डायरियों, लेखों और टिप्पणियों से एकत्रित किया गया है। सम्मेलन की कायवाही के सम्बन्ध में जेम्स मैडिसन की टिप्पणियाँ ही सूचना के मूल स्रोत रही हैं। इनके अनुसार सम्मेलन में किसी विषय पर निर्णय लेने के लिए साधारण बहुमत ही पर्याप्त था। सम्मेलन में प्रत्येक राज्य का एक मत था क्योंकि सम्मेलन में 12 राज्यों के प्रतिनिधि ही शामिल हुए थे। तभी किमी विषय पर कुल 12 मत होते थे और निर्णय के लिए केवल 7 मतों की आवश्यकता होती थी।

फिलाडेल्फिया सम्मेलन का “एक मात्र और स्पष्ट उद्देश्य परिसभ के अर्तनियमों में सुधार करना था।” परन्तु प्रतिनिधि अपने आपको सुधारों तक ही सीमित नहीं रखना चाहते थे, वे ऐसी सघीय सरकार की स्थापना करना चाहते थे जो कार्य कर सके। अतः उन्होंने सम्मेलन में इसी मनोदशा से कार्य किया। इस सम्बन्ध में सम्मेलन के समक्ष वर्जीनिया योजना और यूजर्स योजना के नाम से कुछ योजनाएँ प्रस्तुत की गयी थी जिन पर सम्मेलन में विचार-विमर्श भी किया था। जहाँ वर्जीनिया योजना में (जिसे मैडिसन के नेतृत्व में तैयार किया गया था) एक पूरा नवीन दस्तावेज तैयार किया गया था वहाँ यूजर्स योजना में (जिसे विलियम पैटरसन के नेतृत्व में तैयार किया गया था) परिसभ के अर्तनियमों में सुधार की व्यवस्था की गयी थी। इसमें राज्यों के हितों को सुरक्षित रखा गया था। सम्मेलन ने यूजर्स योजना को अस्वीकार कर दिया परन्तु उसने संविधान के जिस प्रारूप को स्वीकार किया वह वर्जीनिया योजना पर भी आधारित नहीं था। विवाद के मुद्दे इतने अधिक थे कि राष्ट्रवादियों को राज्यवादियों से अलग प्रकार के समझौते करने पड़े। परिणामस्वरूप संविधान का जो प्रारूप तैयार हुआ वह “समझौते की गठरी” (A Bundle of Compromises) मात्र था। इन समझौतों को डॉक्टर जॉन्सन के नेतृत्व में तैयार किये गये कनवर्टीकट समझौते में प्रस्तुत किया गया था। 26 जुलाई, 1787 तक प्रायः सभी विवादास्पद मुद्दों पर समझौता हो चुका था। अतः संविधान की शैली को सुधारने और उसके अनुच्छेदों के क्रम को निर्धारित करने के लिए गूवर्नर मौरिस के नेतृत्व में एक कमेटी माक स्ट्राइन् का निर्माण किया गया। कमेटी द्वारा प्रस्तुत संविधान के प्रारूप को 15 सितम्बर, 1787 को स्वीकार कर लिया गया। 17 सितम्बर, 1787 को सम्मेलन में उपस्थित 42 सदस्यों में से 39 न सवैधानिक दस्तावेज पर हस्ताक्षर कर दिए। दसक बाद सम्मेलन स्थगित हो गया।

उपयोग करने लगे। अनेक राज्यों ने अपने-अपने संविधानों का निर्माण भी किया। सात राज्यों के संविधानों में अधिकार-पत्र को जोड़ा गया था। कुछ राज्यों में व्यवस्थापिका का स्वरूप द्वि-सदनात्मक और कुछ में एक सदनात्मक था। अमरीका का नौगो या विधान सभाओं द्वारा निर्वाचन होता था। राज्यों ने अपने-अपने न्यायालयों का भी विकास कर लिया था।

5 स्वतंत्रता की घोषणा (Declaration of Independence)—स्वतंत्रता की घोषणा को अमरीका महाद्वीपीय कांग्रेस ने 4 जुलाई, 1776 को स्वीकार किया था। इस घोषणा की विशेषता यह है कि इसमें 'संयुक्त राज्य अमरीका' शब्द का प्रयोग पहली बार किया गया था। इससे पूर्व 'संयुक्त उपनिवेश' शब्द का प्रयोग किया जाता रहा था। इस घोषणा के प्रमुख पहलू निम्न हैं—

“ हम इन सत्यों को स्वयं सिद्ध मानते हैं कि सभी मनुष्य समान उत्पन्न होते हैं। उन्हें उनके स्रष्टा ने कुछ अवेम अधिकार दिए हैं। इन अधिकारों में जीवन, स्वतंत्रता और सुख की प्राप्ति के अधिकार शामिल हैं। इन अधिकारों को सुरक्षित रखने के लिए ही मनुष्यों ने सरकारों की स्थापना की जाती है। सरकारें शासितों की सहमति से ही अपनी न्यायोचित शक्तियों को प्राप्त करती हैं। जब कभी किसी प्रकार की सरकार इन उद्देश्यों को नष्ट करती है तो लोगों का अधिकार है कि वे उसे बदल दें या उसे समाप्त कर दें और नयी सरकार की स्थापना करें तथा उसे ऐसे सिद्धांतों पर आधारित करें और उसकी शक्तियों को ऐसे समर्थित करें कि उन्हें अपनी सुरक्षा और सुख की अधिक आशा रहे।” “वे संयुक्त उपनिवेश पृथक् और स्वतंत्र राज्य हैं और अधिकार से उन्हें ऐसा होना चाहिए। वे ब्रिटिश क्रोनि के प्रति भक्ति से मुक्त हो चुके हैं। उनमें और ब्रिटिश क्रोनि में सभी राजनीतिक सम्बन्ध समाप्त हो चुके हैं और उन्हें समाप्त हो जाना चाहिए। पृथक् और स्वतंत्र राज्यों के रूप में उन्हें युद्ध की घोषणा करने शक्ति स्थापित करने, व्यापार करने और उन सभी कार्यों और चीजों को करने का अधिकार है जो स्वतंत्र राज्यों को करने का अधिकार होता है।”

अमरीकी स्वतंत्रता की उपयुक्त घोषणा अनेक दृष्टिकोणों से महत्वपूर्ण है। प्रथम, इसमें पहली बार “संयुक्त राज्य अमरीका” शब्द का प्रयोग किया गया था। यह तथ्य ही विश्व को एक “नये राष्ट्र के जन्म का प्रमाणपत्र” था। दूसरे, स्वतंत्रता की घोषणा संयुक्त राज्य अमरीका के लोगों ने एक इकाई के रूप में की

1789 के प्रथम बुधवार को राष्ट्रपति निर्वाचक अपने-अपने राज्यों की राजधानी में एकत्रित होकर राष्ट्रपति के निर्वाचन के लिए मतदान करें यह भी निश्चित किया गया कि माच के प्रथम बुधवार को नयी सरकार का उद्घाटन कराया जाये निर्वाचन निश्चित समय पर कराये गये। सीनेट के 22 और प्रतिनिधि सदन के 59 सदस्यों का निर्वाचन किया गया। नयी सरकार के अधीन कांग्रेस का पहला अधिवेशन 4 माच, 1789 को वाल स्ट्रीट में इंडीपेंडेंस हॉल में शुरू हुआ। इस दिन कांग्रेस में गणपूर्ति का अभाव था। अतः उसने वास्तव में 6 अप्रैल, 1789 को कार्य करना शुरू किया। कांग्रेस के दोनों सदनों के संयुक्त अधिवेशन में राष्ट्रपति पद के लिए निर्वाचन मतों को गिना गया। वाशिंगटन सर्वसम्मति से राष्ट्रपति चुने गये। वाशिंगटन ने 30 अप्रैल 1789 का राष्ट्रपति पद को ग्रहण किया। इस तरह 1789 में नये संविधान के अंतर्गत संयुक्त राज्य अमरीका की सरकार ने कार्य करना शुरू कर दिया। हागवुड के अनुसार "यह हमारी समकालीन सत्कृति का प्रथम आश्चय है।"

अमरीका के संविधान के अध्ययन का महत्त्व (Importance of Study of American Constitution)

शासन के सिद्धांत और व्यावहारिक जीवन के क्षेत्र में अमरीका के संविधान की इतनी अधिक देन है कि उसके अध्ययन का महत्त्व स्वयं सिद्ध है। उदाहरणतः आधुनिक विश्व में संविधानों की लिखित परम्परा को अमरीका के संविधान ने शुरू किया है। सन् 1787 का फिलाडेल्फिया सम्मेलन आधुनिक समय में पहला संवैधानिक सम्मेलन था जिसने अमरीकी संविधान के प्रारूप का तैयार किया था। दूसरे, अमरीकी संविधान विश्व का सबसे कठोर संविधान होने हुए भी एक गतिशील संविधान रहा है। संविधान की कठोरता अर्थात् सशोधन विधि की कठोरता ने उसके विकास में कोई बाधा प्रस्तुत नहीं की। संवैधानिक परम्पराओं, "यायिक व्याख्याओं" और संविधियों ने उसे समयानुकूल बना दिया है। तीसरे, अमरीकी संविधान सर्वोच्च है। केन्द्रीय और राज्य सरकारें उसकी उल्लंघना नहीं कर सकती। "यायालय" रूपी पहरेदार संविधान की सर्वोच्चता की निरंतर रक्षा करता रहता है। जब कभी केन्द्रीय या राज्य सरकार का कानून या आदेश संविधान की उल्लंघना करता है तो "यायालय" उसे अवैध घोषित कर रद्द कर देता है। अमरीकी संविधान की ये विशेषताएँ ही उसके अध्ययन के महत्त्व को स्पष्ट कर देती हैं। इसके अतिरिक्त अमरीकी संविधान ने आतं सद्भातो को पहली बार व्यावहारिक रूप प्रदान किया है जिससे उसका अध्ययन और भी महत्त्वपूर्ण बन जाता है। शक्ति पृथक्करण अवरोध और सन्तुलन संधवाद, "यायिक सर्वोच्चता, सीमित शासन (सरकार), मध्यशासक शासन प्रणाली, नागरिक अधिकार (अधिकार पत्र) जैस एमे सिद्धान्त

जाता है। इसमें कुल 13 अंतर्नियम (अनुच्छेद) थे। अमरीका का शासन परिसद के अंतर्नियमों के अधीन भाग, 1781 से अप्रैल, 1789 तक मंचालित होता रहा था जब नये संविधान को लागू किया गया।

परिसद ने अंतर्नियमों ने एक 'चिरस्थायी सघ' की स्थापना अवश्य की थी परन्तु उसका स्वरूप सावभौम राज्यों की एक "मैत्री लीग" से बढ़कर नहीं था। अंतर्नियम II के अनुसार सम्प्रभुता राज्यों में निहित थी परिसद में नहीं। अंतर्नियमों ने एक कांग्रेस की स्थापना अवश्य की थी जिसकी स्थिति दूसरी महाद्वीपीय कांग्रेस से केवल इस दृष्टिकोण से भिन्न थी कि उसकी शक्तियों का वैधानिक अधिकार था अथवा अंतर्नियमों ने किसी समूहित एवं सुनिश्चित केन्द्रीय सरकार की स्थापना नहीं की थी। अंतर्नियमों ने सरकार के जिस ढांचे को स्थापित किया था वह अत्यधिक ढीला और कमजोर था। अंतर्नियमों ने एक कांग्रेस की स्थापना की थी परन्तु उसका स्वरूप एक राष्ट्रीय विधानसभा जैसा नहीं था। कांग्रेस का कार्यकाल एक वर्ष था। कांग्रेस एकसदनात्मक व्यवस्थापिका थी। उसके सदस्यों को अमरीका के नागरिकों द्वारा निर्वाचित नहीं किया जाता था बल्कि उह राज्य विधान सभाओं द्वारा चुना जाता था। इस तरह कांग्रेस के सदस्य राज्यों के प्रतिनिधि होते थे नागरिकों के नहीं। वे कांग्रेस में राज्यों के आदेशानुसार मतदान करते थे। उह वेतन भत्ते आदि राज्यों से प्राप्त होते थे और राज्य उह किसी समय वापस बुला सकते थे। इस तरह कांग्रेस राज्यों के राजदूतों की एक सभा थी। यद्यपि प्रत्येक राज्य कांग्रेस में 2 से 7 प्रतिनिधियों को भेज सकता था परन्तु उसमें प्रत्येक राज्य का एक ही मत होता था।

कांग्रेस की शक्तियाँ अत्यधिक सीमित थीं। राज्यों ने उसे कुछ विशिष्ट शक्तियाँ ही प्रत्यायोजित की थीं। वह युद्ध और शांति की घोषणा कर सकती थी, विदेशों से संधियाँ और समझौते कर सकती थी, राजदूतों को नियुक्त कर सकती थी, विदेशों से ऋण ले सकती थी, मुद्रा, डाक, तार, नाप तौल आदि विषयों पर कानूनों का निर्माण कर सकती थी, आदि। इस पर भी कांग्रेस और राज्य विधान सभाओं में शक्तियाँ का स्पष्ट विभाजन नहीं था। परिणामस्वरूप कांग्रेस और राज्यों में अनेक विवाद उत्पन्न हो गये। कांग्रेस की सबसे बड़ी कमजोरी यह थी कि वह कानूनों का निर्माण तो कर सकती थी परन्तु उहे लागू करने के लिए उसकी कोई स्वतंत्र निकाय अर्थात् कार्यपालिका नहीं थी। वे अपने कानूनों को राज्य के माध्यम से ही लागू करवा सकती थी। इस तरह कांग्रेस के कानूनों की क्रियावित्ति राज्यों के सहयोग पर निर्भर करती थी। यह सत्य है कि कांग्रेस अपने कार्यकारी कार्यों के सम्पादन के लिए आवश्यकतानुसार और अपने निर्देशन में समितियाँ और नागरिक पदाधिकारियों को नियुक्त कर सकती थी परन्तु परिसद के अंतर्नियमों में केन्द्र के किसी स्वतंत्र कार्यपालिका विभाग (राष्ट्रपति) का

2

अमरीका के संविधान की प्रमुख विशेषतायें

(Main Features of the Constitution of America)

अमरीका के संविधान की प्रमुख विशेषतायें निम्न हैं —

1 लिखित एवं निर्मित संविधान—अमरीका का संविधान एक लिखित प्रलेख है। इसके प्राप्त को फिलाडेल्फिया में आयोजित एक सम्मेलन ने सितम्बर 1787 में तैयार किया गया था। राज्यों का अनुसमर्थन मिलने बाद इसे 1789 में लागू किया गया। इस तरह अमरीका का संविधान एक निर्मित संविधान है। आधुनिक समय के लिखित एवं निर्मित संविधानों में यह सबसे पुराना संविधान है। वस्तुतः प्रजातांत्रिक संविधानों का लिखित प्रचलन अमरीका संविधान से ही शुरू हुआ है, उससे पूर्व संविधानों का स्वरूप, ब्रिटेन के संविधान की भाँति, अलिखित होता था। ब्लैकस्टोन ने ठीक कहा है कि “अमरीकी संविधान मानव जाति की आवश्यकता तथा मस्तिष्क से उत्पन्न किसी निश्चित समय की सर्वाधिक आवश्यकता का प्रतीक है।”

संविधान के लिखित होने का यह कदापि अर्थ नहीं कि उसमें विकास की गुंजाइश नहीं अथवा उसमें रूढ़ियाँ, मर्यादात्मक संशोधनों, संविधियों या यादिक व्याख्याओं द्वारा विकास की सम्भावना नहीं। कोई भी संविधान लिखित होते हुए भी पूर्णतः लिखित नहीं हो सकता क्योंकि समय परिस्थिति और आवश्यकतानुसार उसमें परिवर्तन या संशोधन होत रहते हैं। कुछ संवैधानिक रूढ़ियों (परम्पराओं) का भी विकास होता रहता है जो कानून की सूखी हड्डियों पर मांस चढ़ाने का कार्य करती हैं। अमरीका में यही हुआ है। मीनेटोरियल सिस्टीम, मंत्रिमण्डल व्यवस्था, राष्ट्रपति का प्रत्यक्ष निर्वाचन, दलीय व्यवस्था कुछ ऐसी ही परम्परायें हैं जिनका अमरीका में विकास हुआ है। इन संवैधानिक परम्पराओं का प्रभाव संविधान की धाराओं की भाँति होता है। इसी प्रकार कोई भी संविधान अलिखित होते हुए भी पूर्णतः अलिखित नहीं होता। उसमें भी अनेक बातों की संविधियों

1787 को सम्मेलन में उपस्थित होने वाले प्रतिनिधियों की सरया पर्याप्त नहीं थी अतः वे हॉल में प्रतिदिन एकत्रित होते और स्थगित हो जाने। ग्यारह दिन बाद गणपूर्ति होन पर ही सम्मेलन 25 मई, 1787 को शुरू हुआ। कांग्रेस ने सम्मेलन में भाग लेने के लिए सभी राज्यों से प्रतिनिधियों को नियुक्त करने के लिए कहा था, परन्तु 12 राज्या ने ही अपने प्रतिनिधियों का नियुक्त किया। रोड द्वीप ने अपने प्रतिनिधियों को नियुक्त करने में इनकार कर दिया। सम्मेलन में भाग लेने वाले प्रतिनिधियों को राज्यों की विधान सभाओं अथवा गवर्नरो द्वारा नियुक्त किया गया था, उह राज्यों की जनता द्वारा निर्वाचित नहीं किया गया था। प्रत्येक राज्य सम्मेलन में 2 से 7 प्रतिनिधि नियुक्त कर सकता था। बारह राज्यों ने सम्मेलन में कुल 74 प्रतिनिधियों को नियुक्त किया था। उनमें केवल 55 प्रतिनिधि ही सम्मेलन में उपस्थित हुए थे, बयालीस (42) प्रतिनिधियों ने सम्मेलन की कायदाही में सक्रिय भाग लिया था। सम्मेलन की बैठकों में औसतन उपस्थिति 30 प्रतिनिधियों की होती थी। सम्मेलन में सविधान के जिस प्रारूप को तयार किया था उस पर केवल 39 प्रतिनिधियों ने हस्ताक्षर किये थे यद्यपि सम्मेलन के अंतिम दिन उपस्थित होने वाले प्रतिनिधियों की सरया 42 थी। सवथ्री एलब्रिज गैरी, मैसन और रैनडोल्फ ने सविधान के प्रारूप पर हस्ताक्षर करने से इनकार कर दिया था।

फिलाडेल्फिया सम्मेलन में उपस्थित होने वाले प्रतिनिधियों को भिन्न-भिन्न सजायें दी गई हैं। जैफरसन के लिए यह 'देव पुत्रों की सभा थी' जबकि चार्ल्स वियड के लिए यह "धनिक, कुलीन और योग्य वर्ग की सभा थी।" यह सत्य है कि सम्मेलन में भाग लेने वाले प्रतिनिधि व्यावसायिक और सम्पत्तिशाली वर्गों से ही सम्बन्ध रखते थे और उनमें किसानों, छोटे व्यापारियों और निधन वर्गों का कोई प्रतिनिधि शामिल नहीं था फिर भी यह तो स्वीकार करना होगा कि इसमें सूक्ष्मबुद्धि वाले राष्ट्रवादी नेता शामिल थे और सम्मेलन "प्रथम अमरीकी ब्रेन ट्रस्ट" या (The first American brain trust) सम्मेलन में भाग लेने वाले प्रमुख प्रतिनिधि थे जाज वाशिंगटन, जेम्स मडिसन, एडमंड रैनडोल्फ, जाज मैसन, बेजेमिन फ्रॉकलिन, राबर्ट मोरिस, जेम्स विल्सन, गूवर्नर मोरिस (Gouverneur Morris), जॉन हटलेज, रोजर शमन चार्ल्स पिकने, आलिवर एल्लसवथ विलियम सम्पुअल जॉनसन, अर्ल क्लैण्डर हैमिल्टन, विलियम पेटसन आदि। आश्चर्य की बात यह है कि फिलाडेल्फिया सम्मेलन में स्वतंत्रता की घोषणा (Declaration of Independence) पर हस्ताक्षर करने वाले 56 व्यक्ति में से केवल 8 व्यक्ति ही उपस्थित थे। फिलाडेल्फिया सम्मेलन में अंतिम के जो प्रमुख नेता अनुपस्थित थे वे हैं पेट्रिक हैनरी, सम्पुअल एडम्स, जॉन एडम्स, जान हैनकौक, टॉम पेन और थॉमस जफरसन। सम्मेलन ने सवसम्मति से जाज वाशिंगटन का अपना अध्यक्ष और मेजर विलियम

अमरीकी संविधान की विलम्बगता यह है कि यह दो असशोधनीय धाराओं की बात कर रहा है। उदाहरणतः सम्बन्धित राज्य की विधान सभा की सहमति के बिना किसी राज्य को विभाजित नहीं किया जा सकता और न दो या दो से अधिक राज्यों या कुछ क्षेत्रों को मिलाकर किसी नये राज्य का निर्माण किया जा सकता है। दूसरे, राज्य की सहमति के बिना मीनेट में किसी राज्य के समान प्रतिनिधित्व की व्यवस्था में कोई मशोधन नहीं किया जा सकता। अमरीकी संविधान की यह विशेषता भारतीय संविधान के ठीक विपरीत है। भारत में अनुच्छेद 3 के अनुसार संसद कानून द्वारा नये राज्यों का निर्माण कर सकती है दो या दो से अधिक राज्यों को या उनके क्षेत्रों को मिला सकती है किसी राज्य के क्षेत्र का कम या अधिक कर सकती है या राज्य के नामा में परिवर्तन कर सकती है। अमरीका में इस प्रकार के परिवर्तन कठिन हैं।

4 संविधान की सर्वोच्चता—अमरीकी संविधान देश का सर्वोच्च कानून है। कांग्रेस अथवा राज्य विधान सभाओं द्वारा बनाये गये सभी कानून उसके अधीन हैं। यदि कोई कानून या नियम या कार्यवाहिका आदेश संविधान की धाराओं के विपरीत होता है तो वायाजय उमें उस मात्रा में अवध घोषित कर देता है जिस मात्रा में वह संविधान की उल्लंघना करता है। अनुच्छेद VI ख ड में संविधान की सर्वोच्चता को इन शब्दों में रेखांकित किया गया है—

यह संविधान शान्त उससे अनुसार बनाय गये समुक्त राज्य के कानून और समुक्त राज्य की सत्ता के अधीन की गयी या की जाने वाली सभी सविधायी दशक सर्वोच्च कानून होगी और प्रत्येक राज्य के न्यायाधीश उन्हें मानने के लिए बाध्य हैं चाहे वे किसी राज्य संविधान या उसके कानून के विपरीत ही क्यों न हों।

5 समझौतावृत्ति पर आधारित—अमरीकी संविधान समझौता की गठरी है। यह समझौतावृत्ति पर आधारित है। इसके निर्माण में मध्य भाग की अपनाया गया है। फिटाडेल्फिया सम्मेलन में राज्यों के जिन प्रतिनिधियों ने हिस्सा लिया था उनके न केवल भिन्न भिन्न हित थे बल्कि वे उन्हें संविधान में सुनिश्चित भी करना चाहते थे। उदाहरणतः उत्तर और दक्षिण, बड़े और छोटे राज्यों, मध्य वादियों (राष्ट्रवादियों) और राज्यों के अधिकारों का समर्थन करने वालों तथा जन गणता का समर्थन करने वालों और उस पर सदेह व्यक्त करने वालों के अर्थ अपन ही थे। यदि उद्योग प्रथा उत्तर में सरकार को वाणिज्य पर नियंत्रण करे या उसका नियमन करने का अधिकार देना चाहता था तो दृष्टि प्रधान दक्षिण इस सदेह को दृष्टि से देखता था। इसके अतिरिक्त मभिण की दृष्टि दासता पर आधारित थी और वह दासता को बनाय रखना चाहता था। परिणामस्वरूप संविधान में दोनों को मनुष्य करने का प्रयास किया गया। जहाँ में दक्षिण को वाणिज्य के नियंत्रण और नियमन का अधिकार दिया गया वहाँ उम नियमित कर लगाने में

9 अनुसमयन प्रक्रिया—फिलाडेल्फिया सम्मेलन एक प्रभुत्वसम्पन्न सर्व-धानिक सभा नहीं थी। उसके द्वारा तैयार किये गये सविधान के प्रारूप को राज्यों के अनुसमयन के बाद ही लागू किया जा सकता था। फिलाडेल्फिया सम्मेलन ने अनुसमयन की जिस प्रक्रिया का सुझाव दिया उसके तीन पहलू थे। (i) कांग्रेस बिना विचार-विमर्श के दस्तावेज को राज्यों के अनुसमयन के लिए भेज दे, (ii) राज्यों के दस्तावेज पर विचार-विमर्श लागू द्वारा निर्वाचित विशेष सम्मेलनों में किया जाये, (iii) सविधान को लागू करने के लिए 9 राज्यों के सम्मेलनों की सहमति प्राप्त समझी जाये। अनुसमयन प्रक्रिया सम्बन्धी इन सुझावों के पीछे सविधान निर्माताओं की मशा यह थी कि परिसंघीय अतन्त्रियमों और सविधान में भेदों पर बल दिया जाये और यह सिद्ध किया जाये कि सविधान और सघ "लोगों के संगठन हैं राज्यों के नहीं।"

10 राज्यों द्वारा सविधान का अनुसमयन—कांग्रेस ने एक प्रस्ताव द्वारा 28 सितम्बर, 1787 को सविधान के प्रारूप को राज्य विधान सभाओं के पास भेज दिया जिन्होंने 1788 के शीतकाल में अनुसमयन सम्मेलनों के लिए निर्वाचन कराये। राज्यों के अनुसमयन सम्मेलनों में प्रतिनिधियों की संख्या अलग-अलग थी। जहाँ डेलावेयर सम्मेलन में प्रतिनिधियों की संख्या केवल 30 थी वहाँ मैसाचुसेट्स सम्मेलन में उनकी संख्या 355 थी। सर्वप्रथम डेलावेयर सम्मेलन ने 7 दिसम्बर, 1787 को सर्वसम्मति से सविधान का अनुसमयन कर दिया। जून, 1788 तक 9 राज्यों के सम्मेलनों ने सविधान का अनुसमयन कर दिया था परन्तु अभी तक वर्जीनिया और यूयाक जैसे दो बड़े राज्यों ने उसका अनुसमयन नहीं किया था। इन राज्यों में विवाद का मुख्य मुद्दा सविधान में अधिकार पत्र के उल्लंघन का अभाव था। हैमिल्टन, जेम्स मैडिसन और जे जस राट्टवादियों ने इन राज्यों का विशेषकर न्यूयाक राज्य का, अनुसमयन प्राप्त करने के लिए "द फेडरेलिस्ट" (The Federalist) नाम से अनेक लेख लिखे। सघवादियों ने इस बात का भी आश्वासन दिया कि नयी सरकार के संगठित होते ही अधिकार-पत्र को सशोधनों द्वारा जोड़ दिया जायेगा। परिणामस्वरूप वर्जीनिया ने 21 जून, 1788 को और यूयाक ने 26 जुलाई, 1788 को सविधान का अनुसमयन कर दिया। रोड द्वीप ने भी, जिसने फिलाडेल्फिया सम्मेलन में अपने प्रतिनिधियों को नियुक्त नहीं किया था, 29 मई, 1790 को सविधान का अनुसमयन कर दिया। उत्तरी कैरालीना ने 21 नवम्बर, 1789 को सविधान का अनुसमयन पहले ही कर दिया था।

11 नये सविधान के अधीन सरकार का निर्माण—राज्यों के अनुसमयन प्राप्त होने के बाद कांग्रेस ने 13 सितम्बर, 1788 को यूयाक को नये राज्य की राजधानी घोषित कर दिया। यह निश्चित किया गया कि राष्ट्रपति निर्वाचकों के निर्वाचन की जनवरी, 1789 के प्रथम बुधवार को सम्पन्न कराया जाये और फरवरी

कानून की उचित प्रक्रिया के बिना लोगों को उनके जीवन, स्वतंत्रता और सम्पत्ति से वंचित नहीं किया जा सकता। अधिकार पत्र स्वयं में एक प्रतिबंध है। संविधान की ये सभी व्यवस्थाएँ—शक्तियों का गिनाया जाना, कुछ शक्तियों का निषिद्ध किया जाना आदि व्यवस्थाएँ सीमित सरकार की द्योतक हैं। संविधान की अन्य अनेक व्यवस्थाएँ भी—संविधान का लिखित, कठोर एवं सर्वोच्च स्वरूप, शक्ति पृथक्करण, बिल ऑफ अटॉर्नर और कार्योत्तर कानून का निषेध, नियत कालिक निर्वाचन और पदाधिकारियों का भिन्न भिन्न कार्यकाल, मेना पर नागरिक नियंत्रण आदि व्यवस्थाएँ भी—सीमित सरकार की अभिव्यक्ति हैं। मुनरो ने ठीक कहा है कि “अमरीकी संविधान संवैधानिक सीमाओं के सिद्धांत पर आधारित संविधान है।”

8 सघीय व्यवस्था—संयुक्त राज्य अमरीका, जैसा कि एम जे सी विले ने कहा है, “भावना में, जीवन पद्धति में और संविधान में एक सघीय देश है।” यद्यपि अमरीकी संविधान में वही भी “सघ” शब्द का प्रयोग नहीं किया गया फिर भी वह सघीय व्यवस्था का आदर्श उदाहरण है। विश्व के सघीय देशों के संविधानों में अमरीका का संविधान ही पहला संविधान है जिसने सघीय शासन व्यवस्था को लागू किया। अमरीका का अनुकरण करने हुए ही कनाडा, स्विटजरलैंड, आस्ट्रेलिया, सोवियत संघ, भारत आदि देशों ने सघीय व्यवस्था को अपनाया। अमरीका सघीय शासन व्यवस्था का जनक है।

वर्तमान समय में अमरीकी संघ के एकको की कुल संख्या 50 है। आरम्भ में इनके एकको की संख्या केवल 13 थी। अलास्का 1958 में और हवाई 1959 में अमरीकी संघ में शामिल हुए थे।

अमरीकी सघीय व्यवस्था में व सब गुण पाये जाते हैं। जो अन्य सघीय व्यवस्थाओं में पाये जाते हैं। उदाहरणतः अमरीका में दोहरी शासन व्यवस्था है—एक संघ सरकार की और दूसरी राज्य सरकारों की। दोनों अपनी शक्तियों को संविधान से प्राप्त करता है। दूसरे अमरीका में शक्तियों को संघ सरकार और एक-एक (राज्या) की सरकारों में विभाजित किया गया है। शक्तियों का विभाजन ‘गणना और अवरोध’ के सिद्धांत पर किया गया है अर्थात् संघ सरकार की शक्तियों का संविधान में गिनाया गया है और नौ सघीय राज्यों के पास है अर्थात् अवशिष्ट शक्तियाँ राज्य के पास हैं। तीसरे, अमरीका में सर्वोच्च न्यायालय के रूप में एक स्वतंत्र और निष्पक्ष न्यायालय है जो संविधान और नागरिकों के अधिकार पर व अति भावना और मर्यादा के रूप में कार्य करता है। चौथे, संघान्तर गणोपना में राजकीयता गुणवत्ता की विशेषता है। पाँचवें, संविधान संघ व एक ही का गीत व न केवल गणना प्रतिनिधित्व प्रदान करता है बल्कि उनका एक ही और अमरीका का धारणा भी देता है। किसी राज्य का सहर्ष व बिना उत्तर

है जिन्हें अमरीका के सविधान में पहली बार व्यावहारिक रूप प्रदान किया। (इन सब सिद्धान्तों की विस्तृत व्याख्या आगे अध्याय दो तथा अम सम्बन्धित अध्यायों में विस्तारपूर्वक की गयी है। अतः उनके अध्ययन के लिए उही अध्यायों का अध्ययन कीजिए। उह यहा दोहराने से कोई लाभ नही।'

समीक्षा प्रश्न

- 1 सयुक्त राज्य अमरीका के सवधानिक विकास का सक्षिप्त वरण कीजिए।
- 2 सयुक्त राज्य अमरीका की स्वतन्त्रता की घोषणा' के सवधानिक महत्व का विश्लेषण कीजिए। इसन 1789 के सविधान को किस सीमा तक प्रभावित किया है ?
- 3 सयुक्त राज्य अमरीका के सविधान के अध्ययन का क्या महत्व है ?
- 4 परिसघ के अतनियम अपने उद्देश्यों को प्राप्त करने में क्या असफल रहे ? सन् 1789 के सविधान में परिसघ की त्रुटियों को किस प्रकार दूर किया गया है ?



आवश्यक समझते थे वहाँ उन्हें इस बात का अहसास था कि शासन सावयव एकता है और उसकी सफलता शासनाग के पारस्परिक सहयोग पर निर्भर करती है। अतः उन्होंने संविधान में शक्तियों के पृथक्करण के साथ अन्तर्गत और सन्तुलन की व्यवस्था को भी स्थापित कर दिया। अवरोध और सन्तुलन की व्यवस्था ही शासनाग को जोड़ने और मिलाने का कार्य करती है, प्रत्येक अंग को दूसरे से अंग के अन्य क्षेत्र में भाग लेने उनके कार्यों को अवरोध करने या रोकने या विफल करने की शक्ति प्रदान करती है। यह व्यवस्था जहाँ शासनागों को पारस्परिक निर्भरता को सुनिश्चित करती है वहाँ यह जैसा कि एड्विन और प्रेस ने कहा है, "प्रत्येक अंग को दूसरे से अंगों का सर्वेक्षक बनाती है।" उदाहरणतः सारी विधायी शक्ति कांग्रेस के पास है परन्तु कांग्रेस द्वारा निमित्त विधियों पर राष्ट्रपति की स्वीकृति अनिवार्य है। राष्ट्रपति विधेयकों को स्वीकार या अस्वीकार कर सकता है अर्थात् उन पर अपने जेबी या निलम्बित निषेधाधिकार का प्रयोग कर सकता है। इसी प्रकार कार्यपालिका शक्ति राष्ट्रपति के पास है, परन्तु उसके द्वारा की गयी महत्वपूर्ण नियुक्तियों और संधियों पर सीनेट के अनुसमयन की आवश्यकता होती है। इसी तरह सारी न्यायिक शक्ति सर्वोच्च न्यायालय के पास है परन्तु न्यायाधीशों की नियुक्ति सीनेट के अनुसमयन पर राष्ट्रपति करता है और कांग्रेस उनके वेतन तथा न्यायालय के अर्थ खर्च निर्धारित करती है। अपनी वारीय न्यायालय कार्यपालिका आदेशों और कांग्रेस के कानूनों को अर्थात् घोषित कर सकता है यदि वे संविधान के विरुद्ध हैं। स्पष्ट है कि अवरोध और सन्तुलन का सिद्धांत अमरीकी राजनीतिक जीवन का एक तथ्य और आदेश है।

11 अध्येक्षात्मक शासन प्रणाली—संविधान अमरीका में अध्येक्षात्मक शासन प्रणाली की स्थापना करता है। यह शासन प्रणाली शक्ति पृथक्करण के सिद्धांत पर आधारित होने से ब्रिटेन की संसदीय शासन प्रणाली से सख्त भिन्न है। अध्येक्षात्मक शासन प्रणाली में कार्यपालिका व्यवस्थापिका से पृथक् एवं स्वतंत्र होती है। इसमें कार्यपालिका के सदस्य व्यवस्थापिका के सदस्य नहीं होते और न ही वे उसके प्रति उत्तरदायी होने से इसमें कार्यपालिका का कार्यकाल संविधान द्वारा निश्चित होता है और व्यवस्थापिका उसे अविश्वास के प्रस्ताव द्वारा समय से पूर्व पदच्युत नहीं कर सकती। व्यवस्थापिका कार्यपालिका को केवल महाभियोग के प्रस्ताव द्वारा ही पदच्युत कर सकती है जो एक अत्यधिक जटिल कार्य है। इसमें प्रशासन के कार्यों में सहायता एवं परामर्श के लिए सचिवों की एक जमात (श्रेणी) अवश्य होती है जिस औपचारिक रूप से कैबिनेट कहा जाता है परन्तु उसकी स्थिति ब्रिटिश कैबिनेट जैसी नहीं होती। वह एक 'सेवकों' की जमात होती है जिसकी स्थिति एक अध्येक्षकी होती है। संक्षेप में, अध्येक्षात्मक शासन प्रणाली में शासन की वास्तविक शक्ति कार्यपालिका अध्येक्ष (राष्ट्रपति) के पास होती है।

12 न्यायिक पुनरावलोकन—इसे न्यायिक सर्वोच्चता का सिद्धांत भी कहते हैं। यह अमरीकी संविधान की एक प्रमुख विशेषता है। यद्यपि संविधान न्यायालय

द्वारा लिपिवद्ध कर दिया जाता है। उदाहरणतः ब्रिटेन का संविधान अलिखित है परन्तु 1215 का मैग्नाकार्टा, 1628 की अधिकार याचिका, 1679 का बंदी प्रत्यक्षीकरण अधिनियम 1689 का अधिकार पत्र, 1701 का व्यवस्था अधिनियम, 1911 और 1949 के संसदीय अधिनियम आदि उसके लिखित रूप के उदाहरण हैं।

2 सक्षिप्त संविधान—विश्व के अन्य देशों के लिखित एवं निर्मित संविधानों में अमरीका का संविधान सबसे सक्षिप्त संविधान है। इसमें कुल 7 अनुच्छेद हैं। इसमें जैसाकि मुनरो ने कहा है, “केवल 4,000 शब्द हैं जिन्हें आधे घण्टे में पढ़ा जा सकता है।” दूसरी ओर, भारत के संविधान में 395 अनुच्छेद और 9 अनुसूचियाँ हैं, सोवियत संघ के संविधान में 174 अनुच्छेद हैं, इटली के संविधान में 157 अनुच्छेद हैं, दक्षिण अफ्रीका के संविधान में 153 अनुच्छेद हैं, कनाडा के संविधान में 147 अनुच्छेद हैं, आस्ट्रेलिया के संविधान में 128 अनुच्छेद हैं, स्विटजरलैण्ड के संविधान में 123 अनुच्छेद हैं और जापान के संविधान में 103 अनुच्छेद हैं। अमरीका के संविधान के अत्यधिक सक्षिप्त होने का कारण यह है कि वह केवल केन्द्रीय सरकार के मूल ढाँचे का वर्णन करता है, राज्य सरकारों के ढाँचे का वर्णन नहीं करता। राज्य सरकारों के ढाँचे को राज्य संविधानों पर छोड़ दिया गया है। दूसरे, अमरीकी संविधान अनेक मुद्दों पर शांत है। इन्हें कांग्रेस की सविधियों, प्रशासनिक आनप्तियों, यायिक निष्णयों और परम्पराओं पर छोड़ दिया गया है। जैसाकि क्लाइविस जॉनसन और उसके सहायकों ने लिखा है कि ‘संविधान निर्माताओं ने हमें एक अच्छी शुरुआत प्रदान की परन्तु उन्होंने आवश्यकतावश शेष बातों को अविषय पर छोड़ दिया।’

अमरीकी संविधान की सक्षिप्तता जैसाकि निक ने कहा है, “एक बोझ सिद्ध होने के स्थान पर एक गुण सिद्ध हुई है।” सक्षिप्तता और शब्दों (Terms) की परिभाषाहीनता ने संविधान को लचीला बना दिया है। न्यायालय ने व्याख्याओं द्वारा संविधान को समयानुकूल बना दिया है।”

3 कठोर संविधान—अमरीका का संविधान सबसे कठोर संविधान है। अमरीकी संविधान न केवल संवैधानिक कानून और साधारण कानून में भिन्नता करता है बल्कि वह अनुच्छेद V में मशौघन की जिस प्रक्रिया का वर्णन करता है वह अत्यधिक जटिल और बोझिली है। अमरीका में मशौघन के लिए जहाँ कांग्रेस के दोनों सदनों के दो तिहाई बहुमत की आवश्यकता होती है वहाँ उसके लिए तीन चौथाई राज्य विधान सभाओं के अनुसमर्थन की भी आवश्यकता होती है। इन दोनों आवश्यकताओं का पूरा होना कठिन है क्योंकि अत्यधिक कम जनसंख्या वाले कोई भी 13 राज्य बहुसंख्या वाले राज्यों द्वारा चाहे जाने वाले संशोधनों को अस्वीकार कर सकते हैं। जैसाकि मुनरो ने लिखा है कि “संवैधानिक संशोधन प्रथम सहारा होने के स्थान पर उस चीज को प्राप्त करने का अंतिम सहारा है जिस कानून, रूढ़ि या न्यायिक व्याख्याओं द्वारा प्राप्त नहीं किया जा सकता।” अमरीकी संविधान की कठोरता इस तथ्य से स्पष्ट है कि लगभग दो सौ वर्षों में संवैधानिक इतिहास में हमने केवल 26 संशोधन ही हुए हैं।

व्यवस्थाओं के बाद भी वर्तमान विश्व की आवश्यकताओं और युद्ध तथा शीत युद्ध के परिस्थितियों ने सेना के महत्त्व को अत्यधिक बढ़ा दिया है। अमरीका मजिस्ट्रेट "अनिवाय भरनी" को कभी घृणा की दृष्टि से देखा जाता था उसे अब अमरीकी जीवन का अनिवाय तत्त्व माना जाता है।

14 प्रतिनिधियात्मक प्रजातन्त्र—संविधान देश में अत्यधिक अर्थात् प्रतिनिधियात्मक प्रजातन्त्र की स्थापना करता है। वह स्विज्टरलैण्ड की भाँति अत्यधिक प्रजातन्त्र की स्थापना नहीं करता। अमरीकी लोग, स्विस लोगों की भाँति, मधीय कानूनों की आरम्भ नहीं कर सकते, सघीय कानूनों पर जनमत संग्रह की मांग नहीं कर सकते और सघीय पदाधिकारियों को वापस नहीं बुला सकते अर्थात् अमरीकी लोगों को संविधान द्वारा आरम्भ, जनमत संग्रह और वापस बुलाने के अधिकार नहीं दिये गये।¹ सघीय मामलों में अमरीकी लोग केवल तीन स्थितियों में हिस्सा लेते हैं (1) जब वे प्रति दो वर्ष बाद प्रतिनिधि सभा के सदस्यों का निर्वाचन करते हैं (2) जब वे प्रति 6 वर्ष बाद सीनेट के सदस्यों का निर्वाचन करते हैं और (3) जब वे प्रति चार वर्ष बाद राष्ट्रपति के निर्वाचन के लिए निर्वाचकों का निर्वाचन करते हैं। इस तरह अमरीकी सघीय संस्थाओं का संचालन जन प्रतिनिधियों द्वारा किया जाता है जिन्हें या तो प्रत्यक्षत या अप्रत्यक्षत मतदाताओं द्वारा चुना जाता है।

15 गणराज्य—अमरीका एक गणराज्य है। वहाँ कायपालिका अध्यक्ष (राष्ट्रपति) का पद वशानुगत या पंतुक नहीं। उसका पद एक निर्वाचित पद है। उसे एक निर्वाचक मण्डल द्वारा निर्वाचित किया जाता है। निर्वाचक मण्डल के सदस्यों को नागरिकों द्वारा निर्वाचित किया जाता है। अमरीकी संविधान केवल सघीय स्तर पर ही नहीं, बल्कि राज्यों के स्तर पर भी गणराज्य की गारण्टी देता है। अनुच्छेद IV के खण्ड 4 के अनुसार 'संयुक्त राज्य सभ के प्रत्येक राज्य को गणराज्यीय शासन की गारण्टी देगा।'

16 दोहरी नागरिकता—संविधान अमरीका में दोहरी नागरिकता की व्यवस्था करता है—एक संयुक्त राज्य अमरीका की और दूसरी उस राज्य की जिसे कोई नागरिक नियमित करता है। अमरीका में दोहरी नागरिकता का होना स्वाभाविक भी था क्योंकि सभ निर्माण से पूर्व प्रत्येक राज्य ने नागरिकों को अपनी नागरिकता प्रदान कर रखी थी। संयुक्त राज्य अमरीका के निर्माण के साथ नागरिकों को उनकी नागरिकता भी प्राप्त हो गयी। सर्वोच्च न्यायालय ने डेड स्टॉक के मुकदमे में नागरिकता के दोहरे स्वरूप को स्वीकार कर लिया था। चौदहवें

1 अमरीकी सभ के कुछ राज्यों में आरम्भ, जनमत संग्रह और वापस बुलाने के प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के उपकरणों की व्यवस्था है।

मनाही कर दी गयी। दासता को 1808 तक अर्थात् 20 वर्षों तक स्वीकार कर लिया गया। इसी तरह जहाँ बड़े राज्यों को प्रसन्न करने के लिए प्रतिनिधि सदन में प्रतिनिधित्व को जनमस्या पर आधारित किया गया वहाँ सीनेट में, छोटे राज्यों को सन्तुष्ट करने के लिए, समान प्रतिनिधित्व के सिद्धान्त को अपनाया गया।

6 जनप्रभुता—अमरीकी संविधान जनप्रभुता के सिद्धान्त पर आधारित है। जहाँ उपनिवेशकाल में सम्प्रभुता ब्रिटिश संसद सहित मन्त्रिमंडल में निहित थी, जहाँ आन्तिकाल में इसे स्थगित कर दिया गया था, जहाँ परिसंघकाल में यह राज्यों में निहित थी वहाँ वर्तमान संविधान के अंतर्गत यह अमरीका के लोगों में अर्थात् अमरीकी जनता में निहित है। संविधान की प्रस्तावना के इन शब्दों से जन प्रभुता का आभास हो जाता है “हम, संयुक्त राज्यों के लोग अधिक शक्तिशाली संघ बनाने, न्याय की स्थापना करने, आन्तरिक शांति को प्राप्त करने, सामान्य प्रतिरक्षा की व्यवस्था और सार्वजनिक कल्याण में बढोत्तरी करने तथा अपने और अपनी सत्ता हेतु स्वतंत्रता के वरदान को सुरक्षित रखने के लिए संयुक्त राज्य अमरीका के लिए इस संविधान को निर्मित एवं प्रतिष्ठित (स्थापित) करते हैं।” जन प्रभुता का सिद्धान्त इस तथ्य में भी निहित है कि अमरीकी नागरिक नियतकालिक निर्वाचनों के माध्यम से अपने प्रतिनिधियों का निर्वाचन करते हैं जो उनके लिए शासन सत्ता का उपयोग करते हैं।

7 सीमित सरकार—अमरीकी संविधान निर्माता सरकार की आवश्यकता और बाध्यता को महसूस करते थे, परन्तु वे ब्रिटिश संसद जैसे तृतीय के निरंकुश शासन से उत्पन्न होने वाली बुराइयों में भी परिचित थे। वे इस बात से भली भाँति परिचित थे कि सत्ता पदाधिकारियों को भ्रष्ट कर देती है। वे लाखों के इस विचार से भी प्रभावित थे कि सरकार एक ‘सशत ऐतिक यास’ है। अतः वे संविधान में नियंत्रण और प्रतिबंधों की ऐसी व्यवस्था करना चाहते थे कि कोई पदाधिकारी अथवा विभाग सत्ता का दुरुपयोग न कर सके। परिणामस्वरूप उद्वेग अमरीका में एक सीमित सरकार की स्थापना की एक असीमित सरकार की नहीं।

“संघ” और “शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त” की भाँति संविधान किसी भी स्थान पर सीमित सरकार को परिभाषित नहीं करता और न ही किसी अनुच्छेद में उसकी स्पष्ट व्यवस्था करता है। फिर भी सीमित सरकार का सिद्धान्त संविधान में स्पष्ट रूप से व्याप्त है। उदाहरणतः संविधान के अनुच्छेद 1, खण्ड 6 के 18 पैराग्राफों में संघीय सरकार की शक्तियाँ को गिनाया गया है और शेष को राज्यों और लोगों के पास सुरक्षित किया गया है, अनुच्छेद 1, खण्ड 9 में संघीय सरकार का कुछ शक्तियाँ निषिद्ध कर दी गयी हैं और खण्ड 10 में राज्य सरकारों का कुछ शक्तियाँ निषिद्ध कर दी गयी हैं। चौदहवाँ संशोधन इस बात की व्यवस्था करता है कि

अनुच्छेद 1 का खण्ड 9 (2) नागरिकों को वही प्रत्यक्षीकरण का अधिकार देता है और अनुच्छेद 1 खण्ड 9 (3) बिल ऑफ अटॉर्नर और कार्योत्तर कानूनो के निर्माण को मनाही करता है।

अमरीका में नागरिक अधिकारों का स्वरूप उत्तर है। इस पर भी वे निरपक्ष या अमर्यादित नहीं। सामान्य हित में उन पर प्रतिबंध लगाये जा सकते हैं। साथ ही संविधान नागरिकों को "यायालय का संरक्षण प्रदान करता है अर्थात् क्षतिप्रस्त व्यक्त यायालय की शरण ले सकता है।

विश्व के देशों के संविधानों में अमरीका का पहला संविधान है जिसमें नागरिक अधिकारों को लिखित किया गया और उन्हें "यायालय का संरक्षण प्रदान किया गया। अमरीकी संविधान की राजनीति शास्त्र और शासन व्यवस्था को यह एक स्थायी और अनुपम देन है। अमरीका के संविधान का अनुसरण करने हुए आयरलैण्ड, जापान, भारत आदि देशों के संविधानों में भी नागरिक अधिकारों को लिखित किया गया है।

19 लूट प्रणाली—अमरीकी सर्वप्रधानिक इतिहास में "लूट प्रणाली" के नाम से एक अनूठी और भ्रष्ट प्रणाली विद्यमान रही है। इस प्रणाली के अनुसार राष्ट्रपति अपने पूर्वाधिकारों के समर्थकों को सरकारी पदों से निकाल सकता था और अपने समर्थकों को अर्थात् अपने दल के सदस्यों को पदों का लाभ दे सकता था अर्थात् उन्हें नियुक्त कर सकता था।

'लूट' प्रथा मीनेटर विलियम एल मारसी की इस धारणा पर आधारित है कि "लूट पर विजेता का अधिकार होता चाहिये।" वस्तुतः लूट शब्द को मारसी की इस धारणा से ही लिया गया है। इस प्रथा को 1820 में पारित किये गये पदाधिकार विनियम से बल मिला था जिसमें पदाधिकारियों के कार्यकाल को राष्ट्रपति के कार्यकाल के अनुरूप बना दिया गया था। राष्ट्रपति एण्ड्रयू जैक्सन के काल में (1829-1837) यह प्रणाली अपनी चरम सीमा पर थी। गृह युद्ध के काल तक इस प्रणाली का बालवाला रहा। इस प्रणाली से प्रशासन में भ्रष्टाचार और अकुशलता की मात्रा इतनी बढ़ गयी थी कि 1881 में पद के एक असंतुष्ट जिनासु ने राष्ट्रपति गारफील्ड की हत्या कर दी। जनवरी 1883 में पंडलेटन विनियम को पारित करके सिविन सेवा आयोग की स्थापना की गयी और भरती के लिए योग्यता के नियम को लागू कर दिया गया। यद्यपि सिविन सेवा में भरती के लिए योग्यता का नियम आज भी विद्यमान है परंतु राष्ट्रपति उच्च पदों पर नियुक्तियाँ राजनीतिक समझन के आधार पर करता है अर्थात् अमरीका में आज भी 'लूट प्रथा' यूनाधिक मात्रा में विद्यमान है।

20 कुछ महत्त्वपूर्ण मुद्दों पर शांत—अमरीकी संविधान कुछ महत्त्वपूर्ण मुद्दों पर शांत है। उदाहरणतः संविधान किसी विधेयक के पारित होने के लिए

सीमाओं से कोई परिवर्तन नहीं किया जा सकता। छठे, अमरीकी नागरिक दोहरी नागरिकता का उपयोग करने हैं। एक संयुक्त राज्य अमरीका की और दूसरी उस राज्य की जिसमें वे वास्तव में निवास करते हैं, आदि।

9 शक्तियों का पृथक्करण—अमरीकी संविधान निम्नलिखित स्वतंत्रता और सीमित शासन के दायरे में है। वे लोक और माण्डेस्कु के विचारों से प्रभावित थे। प्राक्तिकाल में प्रत्येक राज्य संविधान और राष्ट्रीय संविधान में शक्ति पृथक्करण के सिद्धांत को अपनाया गया था। अतः वर्तमान अमरीकी संविधान पर शक्ति पृथक्करण के सिद्धांत की छाया पड़ना स्वाभाविक था। संविधान औपचारिक रूप से शक्ति पृथक्करण के सिद्धांत की घोषणा नहीं करता और न ही संविधान में उसे कहीं परिभाषित या सुनिश्चित किया गया है। फिर भी संविधान में यह सब स्पष्ट व्याप्त है। संविधान के प्रथम तीन अनुच्छेदों में शासन शक्तियों का किया गया कठोर विभाजन ही उनकी व्यापकता को स्पष्ट कर देता है। अनुच्छेद 1, खण्ड 1 सभी विधायी शक्तियों को कांग्रेस में निहित करता है, अनुच्छेद 2 खण्ड 1 सभी कार्यपालिका शक्तियों को राष्ट्रपति में निहित करता है, अनुच्छेद 3 खण्ड 1 सभी न्यायिक शक्तियों को सर्वोच्च न्यायालय और अधीनस्थ न्यायालयों में निहित करता है। दूसरे शब्दों में संविधान कानून निर्माण करने की शक्ति कांग्रेस को प्रदान करता है, उन लागू करने की शक्ति राष्ट्रपति का प्रदान करता है और उसकी व्याख्या करने की शक्ति सर्वोच्च न्यायालय एवं अधीनस्थ न्यायालयों को प्रदान करता है।

अमरीकी संविधान की विशेषता यह है कि वह शासन की शक्तियों के प्रयोग के लिए भिन्न-भिन्न संस्थाओं (शासनांगों) की व्यवस्था ही नहीं करता बल्कि उनके लिए भिन्न-भिन्न पदाधिकारियों की व्यवस्था भी करता है। शासन का प्रत्येक अंग संवैधानिक और राजनीतिक दृष्टि से दूसरे दो अंगों से स्वतंत्र है। शासन का प्रत्येक अंग अपनी शक्तियों को सीधे संविधान से प्राप्त करता है किसी दूसरे अंग से प्राप्त नहीं करता। कोई एक अंग न तो पूर्ण शासन की शक्तियों का प्रयोग कर सकता है और न किसी दूसरे अंग की शक्तियों का प्रयोग कर सकता है। संविधान जिसे जो प्रदान करता है वह उसे त्याग नहीं सकता और न ही वह उस प्रत्यायोजित कर सकता है। शासनांगों की एक-दूसरे से यह स्वतंत्रता ही शक्ति पृथक्करण सिद्धांत का हृदय है जिसकी अमरीकी संविधान सुनिश्चित व्यवस्था करता है। जैसा कि फाइनेर ने लिखा है कि 'अमरीकी संविधान शक्ति पृथक्करण के सिद्धांत पर लिखा गया एक सचेत एक विस्तृत निबंध है और वर्तमान समय में विश्व में यह सबसे महत्वपूर्ण राजनीतिक व्यवस्था है जो उस सिद्धांत पर काम करती है।'

10 अवरोध और सन्तुलन—अमरीकी संविधान निम्नलिखित जहाँ स्वतंत्रता की रक्षा और शक्तियों के दुरुपयोग को रोकने के लिए शक्तियों के पृथक्करण की

सशोधन प्रक्रिया एवं संवैधानिक विकास

(Amendment Procedure and Development of the Constitution)

A. सशोधन प्रक्रिया

(Amendment Procedure)

प्रस्तावना अथवा सशोधन प्रक्रिया की आवश्यकता—कोई भी संविधान अपने निर्माणकाल के वातावरण में ही काम नहीं करत। बल्कि उसे अनेक दशाब्दियों और शताब्दियों तक काय करना होता है। अतः संविधान को समयानुकूल बनाने और नवीन परिस्थितियों का सामना करने के लिए उसमें सशोधन की आवश्यकता होती है। यही आवश्यकता सशोधन प्रक्रिया को जन्म देती है। ऐसे संविधान की कल्पना करना कठिन है जिसमें सशोधन की आवश्यकता ही न हो। जैसा कि मुलफोर्ड ने लिखा है कि "असशोधनीय संविधान समय का सबसे बड़ा अत्याचार है या समय का अत्याचार है।" मुनरो ने भी लिखा है कि "असशोधनीय संविधान की कल्पना असम्भव है। ऐसा संविधान केवल विरोधाभास है।"

नमनीयता और अनमनीयता के आधार पर संविधानों को प्रायः दो श्रेणियों में बाँटा जाता है। नमनीय संविधान वह होता है जिनमें साधारण कानून और संवैधानिक कानून में कोई भिन्नता नहीं की जाती। संवैधानिक कानून भी उसी प्रक्रिया द्वारा पारित हो जाता है जिस प्रकार साधारण कानून ब्रिटिश संविधान विश्व का सबसे नमनीय संविधान है। दूसरी ओर, अनमनीय संविधान वह संविधान होता है जिसमें साधारण कानून और संवैधानिक कानून में भिन्नता की जाती है। संवैधानिक कानून में परिवर्तन की प्रक्रिया साधारण कानून में परिवर्तन की प्रक्रिया से भिन्न होती है और संविधान द्वारा वर्णित प्रक्रिया के अनुसरण करने पर ही संवैधानिक कानून में परिवर्तन किये जा सकते हैं। अमरीका का संविधान विश्व का सबसे अनमनीय (कठोर) संविधान है।

अमरीकी संविधान में सशोधन प्रक्रिया—अमरीकी संविधान के अनुच्छेद

को यह शक्ति स्पष्टतः प्रदान नहीं करता फिर भी यह उसकी क्रियाओं का प्रमुख अंग बन गया । अमरीकी राजनीतिक जीवन का यह एक निश्चित तथ्य है ।

सर्वोच्च न्यायालय का न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति संविधान के अनेक अनुच्छेदों में अंतर्निहित है । यह अनुच्छेद VI खण्ड 2 अनुच्छेद III खण्ड 1 और अनुच्छेद III खण्ड 2 में अंतर्निहित है । इस सर्वोच्च न्यायालय ने उन विवादों के निपटारे से भी प्राप्त किया है जो उसके समान न्याय के लिए पेश किये गये थे । एक बार इस शक्ति को प्राप्त कर लेने के बाद न्यायालय ने इसका कभी परित्याग नहीं किया । न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति न्यायालय का प्रकृति में भी निहित है क्योंकि न्यायालय ही संविधान का निवचन करती है, कानूनों को व्याख्या करती है और शब्दों के अर्थों को स्पष्ट कर उन्हें सुनिश्चित करती है तथा उनकी वैधता-अवैधता की जांच करती है । न्यायालय की इस शक्ति को ही न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति कहते हैं ।

अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय ने न्यायिक पुनरावलोकन का सबसे प्रथम प्रयोग 1803 में मारबरी बनाम मैडिसन के मुकदमे में किया था जब उसने कांग्रेस द्वारा 1789 में पारित न्यायिक अधिनियम के खण्ड 13 को अवैध घोषित कर रद्द कर दिया था । सन् 1810 में न्यायालय ने एलेचर बनाम बैंक के मुकदमे में पहली बार राज्य विधान सभा के एक कानून को अवैध घोषित करके रद्द कर दिया था ।

न्यायालय ने कानूनों की वैधता अवैधता, औचित्य-अनौचित्य की ही जांच नहीं की, बल्कि 1819 में मैक्कुलक बनाम मेरीलैण्ड के मुकदमे में अंतर्निहित शक्तियों के सिद्धांत का विकास करके संविधान का विकास भी किया है, उसे समयानुकूल भी बनाया है और केन्द्रीय सरकार की शक्तियों का विस्तार भी किया है । ह्यूडर का मत है कि "संविधान को नवीन समाज की आवश्यकताओं के अनुरूप ढालना न्यायालय का ही काय रहा है ।" जेम्स एम बक का मत है कि "न्यायालय एक सतत संवैधानिक सभा है ।" न्यायालय ही संवैधानिक सीमाओं को लागू करता है । अतः वह "शासनतंत्र का संतुलन चक्र" बन गया है । सन् 1905 में, न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति ने न्यायालय को संविधान और अधिकार पत्र का अभिभावक और अभिरक्षक बना दिया है ।

13 नागरिक सर्वोच्चता—अमरीकी संविधान नागरिक सर्वोच्चता के सिद्धांत पर आधारित है । संविधान निर्माताओं की धारणा थी कि "सैनिक सत्ता और अत्याचार" दोनों का चोली-दामन का साथ रहता है । अतः संविधान सेना को नागरिक शासन के अधीन रखता है । यद्यपि राष्ट्रपति सेनाओं का सर्वोच्च कमाण्डर है परन्तु कांग्रेस ही युद्ध की घोषणा कर सकती है । कांग्रेस ही सेना के बजट को स्वीकृत करती है दूसरे और तीसरे संशोधनों में यह व्यवस्था की गयी है कि स्वामी की सहमति के बिना सेना को किसी घर में नहीं रखा जा सकता । संविधान की इन

का अनुसमर्थन राज्य विधानसभाओं द्वारा किया गया है। केवल 21वें संवैधानिक संशोधन का अनुसमर्थन, जो मजदूरों को निरस्त (रद्द) करने से सम्बन्धित था, सम्मेलन द्वारा किया गया था परन्तु सम्मेलन के प्रतिनिधियों का चयन, सत्याग्रह सम्बन्धी प्रश्नों को कांग्रेस ने राज्यों पर छोड़ दिया था।

संशोधनों की घोषणा—संशोधन प्रस्ताव पर तीन चौथाई राज्य विधान सभाओं या सम्मेलन में तीन-चौथाई राज्यों का अनुसमर्थन प्राप्त होने पर सामान्य सेवाओं का प्रशासक जो कांग्रेस के निर्देशन में कार्य करता है, संवैधानिक संशोधन की घोषणा कर देता है और निश्चित तिथि को, जो घोषणा में इंगित होती है, संशोधन लागू होकर संविधान का गणन जाता है।

संशोधन प्रक्रिया में अस्पष्टताएँ—संशोधन प्रक्रिया में अनेक प्रकार की अस्पष्टताएँ पाई जाती हैं अर्थात् अनुच्छेद V अनेक प्रश्नों पर शांत है और वह उनका स्पष्ट उत्तर नहीं देता। ये प्रश्न मुख्यतः निम्न बातों से सम्बन्धित हैं—

(i) कांग्रेस के दोनों सदनों के “दो तिहाई बहुमत” का अर्थ क्या है। क्या इसका अर्थ सम्पूर्ण सदस्यों के दो तिहाई बहुमत से है अथवा उपस्थित सदस्यों के दो तिहाई बहुमत से है। परम्परा द्वारा यह निश्चित हो गया है कि दो तिहाई बहुमत का अर्थ उपस्थित सदस्यों के दो-तिहाई बहुमत से है।

(ii) क्या कांग्रेस द्वारा पारित संशोधन प्रस्तावों पर राष्ट्रपति की स्वीकृति की आवश्यकता है? कांग्रेस ने यह निश्चित किया है कि संशोधन प्रस्ताव पर राष्ट्रपति की स्वीकृति की आवश्यकता नहीं। सर्वोच्च न्यायालय ने कांग्रेस के इस निर्णय का समर्थन किया है।

(iii) क्या एक राज्य विधान सभा किसी प्रस्तावित संशोधन का एक बार अनुसमर्थन कर देने के बाद उस रद्द कर सकती है? कांग्रेस ने अपने दोनों सदनों के संयुक्त प्रस्ताव द्वारा यह घोषणा की है कि राज्य विधान सभाएँ नहीं कर सकती और न ही राज्य के लोग जनमत संग्रह के माध्यम से ऐसा कर सकते हैं। परन्तु यदि कोई विधान सभा पहले किसी प्रस्तावित संशोधन का अनुसमर्थन करने से इनकार कर देती है और बाद में वह स्वयं या उस राज्य की भविष्य में निर्वाह हो वाली विधानसभा उसका अनुसमर्थन करना चाहती है तो वह ऐसा कर सकती है। राज्य विधान सभा द्वारा अनुसमर्थित प्रस्तावित संशोधन पर राज्य का गवर्नर अपने विवेकाधिकार का प्रयोग नहीं कर सकता।

(iv) क्या कांग्रेस अनुसमर्थन के लिए समय निश्चित कर सकती है? वस्तुतः कांग्रेस ने 18वें, 20वें और 21वें संवैधानिक संशोधन के प्रस्ताव पर अनुसमर्थन के लिए 7 वर्ष का समय निश्चित किया था। सर्वोच्च न्यायालय ने कांग्रेस की इस शक्ति का समर्थन किया है। सर्वोच्च न्यायालय का यह मत रहा है कि अनुसमर्थन का समय निश्चित करना एक राजकीय प्रश्न है और कांग्रेस

संशोधन के खण्ड 1 में नागरिकता के दोहरे स्वरूप को इन शब्दों में व्यक्त किया गया है—“वे सभी व्यक्ति जो संयुक्त राज्यों में जन्म लेते हैं अथवा नागरिकता प्राप्त करते हैं और जो उसके क्षेत्राधिकार के अंतर्गत आते हैं वे संयुक्त राज्य अमरीका और उस राज्य के नागरिक हैं जिसमें वे निवास करते हैं।” अमरीकी नागरिकता का यह दोहरा स्वरूप भारत की इकहरी नागरिकता से भिन्न है। भारत एक संघ राज्य है परन्तु उसके नागरिक एक ही नागरिकता—भारतीय नागरिकता—का उपयोग करते हैं।

*17 द्वि-सदनात्मक व्यवस्थापिका एकाकी की समानता—संविधान कांग्रेस को द्वि-सदनात्मक व्यवस्थापिका बनाता है। निम्न सदन को प्रतिनिधि सदन और उच्च सदन को सीनेट कहते हैं। निम्न सदन की रचना जनसंख्या के आधार पर की जाती है जबकि उच्च सदन की रचना एकाकी की समानता के आधार पर की जाती है। सीनेट में प्रत्येक छोटे-बड़े राज्य के दो प्रतिनिधि होते हैं। अमरीकी संघ की यह विशेषता भी भारतीय संघीय व्यवस्थापिका के उच्च सदन (राज्य सभा) से भिन्न है। भारत में राज्य सभा की रचना में समानता के सिद्धान्त को नहीं अपनाया गया। राज्य सभा में एकाकी का प्रतिनिधित्व जनसंख्या के आधार पर होता है।

18 अधिकार पत्र—अमरीका के मूल संविधान में नागरिकों के अधिकारों का कोई उल्लेख नहीं था। इस लुप्त के कारण कुछ राज्यों ने संविधान का अनुसमर्थन करते समय यह शर्त लगा दी थी कि कांग्रेस का पहला कार्य, संशोधनों द्वारा, नागरिक अधिकारों को प्रस्तावित करना होगा। परिणामस्वरूप कांग्रेस ने संविधान में नागरिक अधिकारों को जोड़ने के लिए कुल 12 संशोधन प्रस्तुत किये। परन्तु राज्यों ने प्रथम 10 संशोधनों को ही अनुसमर्थन प्रदान किया। अतः इन्हें 15 दिसम्बर, 1791 को लागू कर दिया गया। इन प्रथम 10 संशोधनों को सामूहिक रूप से अधिकार पत्र कहा जाता है।

प्रथम 10 संशोधनों में अमरीकी नागरिकों को जो अधिकार प्रदान किये गये हैं उनमें प्रमुख यह हैं—(1) धर्म भाषण प्रस, सभा एवं आवेदन पत्र प्रस्तुत करने की स्वतंत्रता, (2) शस्त्र रखने एवं उसे धारण करने की स्वतंत्रता, (3) युक्तिहीन तलाशी और गिरफ्तारी से सुरक्षा, (4) क्रूर दण्ड से सुरक्षा, (5) स्वामी की अनुमति के बिना सेनाओं को घरों में रखने की मनाही, आदि। प्रथम दस संशोधनों के अतिरिक्त नेरहवें और चौदहवें संशोधनों में भी नागरिकों को कुछ महत्वपूर्ण अधिकार दिये गये हैं। इनमें दिये गये मुख्य नागरिक अधिकार यह हैं—(1) दासता से मुक्ति, (2) कानून का समान संरक्षण, (3) कानून की उचित प्रक्रिया के बिना किसी व्यक्ति को उसके जीवन, स्वतंत्रता और सम्पत्ति से वंचित नहीं किया जा सकता। मूल संविधान भी नागरिकों को कुछ अधिकार प्रदान करता है। उदाहरणतः

सम्मेलन समिति द्वारा निश्चित करने के स्थान पर, जैसाकि वर्तमान में होता है, दोनों सदनों के संयुक्त अधिवेशन में निश्चित किया जाना चाहिए।

संशोधन प्रक्रिया का मूल्यांकन अथवा आलोचना—अमरीकी संविधान की संशोधन प्रक्रिया के सम्बन्ध में प्रायः दो विचार व्यक्त किये गये हैं। एक विचार मैडोसन जैसे लेखकों का है जिनकी मान्यता है कि "संशोधन का तरीका उस अत्यधिक सरलता के दोषों के प्रति सजग है जिसके कारण संविधान को अत्यधिक सरलता के कारण नष्ट किया जा सकता है और दूसरी ओर वह अत्यधिक कठोरता के प्रति भी सजग है जिसके कारण ज्ञात दोष भी बने रहते हैं।" दूसरे शब्दों में, मैडोसन के अनुसार संशोधन प्रक्रिया सरलता और कठोरता से उत्पन्न होने वाले दोषों को दूर करती है और इनका मध्य मार्ग अपनाती है। दूसरा विचार भूतपूर्व मुख्य न्यायाधीश जॉन मार्शल का है जिसकी मान्यता है कि संशोधन प्रक्रिया अत्यधिक "जटिल और बोझिली" है। वस्तुतः अमरीकी संशोधन प्रक्रिया के सम्बन्ध में सामान्य विचार मार्शल के विचारों से सहमत है मैडोसन के विचारों से नहीं अर्थात् अमरीकी संशोधन प्रक्रिया अत्यधिक कठोर जटिल, बोझिली और अप्रजातान्त्रिक है।

अमरीकी संशोधन प्रक्रिया की जिन आधारों पर आलोचना की जाती है उनमें प्रमुख निम्न हैं—

1 कठोर एवं बोझिली—अमरीकी संशोधन प्रक्रिया अत्यधिक कठोर और बोझिल है। उसकी कठोरता कांग्रेस के दोनों सदनों के दो तिहाई बहुमत और राज्यों के तीन चौथाई अनुमनयन में निहित है क्योंकि इतना बहुमत प्राप्त करना कठिन है। यह अमरीकी संशोधन प्रक्रिया की कठोरता का ही परिणाम है कि लगभग दो सौ वर्ष (सन 1789 से 1984) के संवैधानिक इतिहास में केवल 26 संशोधन ही हो पाये हैं जबकि भारत के 34 वर्ष के संवैधानिक इतिहास में 46 संशोधन हो चुके हैं। संशोधन की कठोर प्रक्रिया ही संशोधन के प्रस्तावकों को हतोत्साहित करती है। यद्यपि कांग्रेस के प्रत्येक सत्र में 40 से 60 तक संवैधानिक संशोधनों के प्रस्तावों को प्रस्तुत किया जाता है परन्तु प्रस्तुतकर्ता प्रस्तावों को प्रस्तुत करके भूल जाता है क्योंकि उनके पारित होने की सम्भावना शून्य होती है। मुनरो ने ठीक लिखा है कि "संवैधानिक संशोधन प्रथम सहाय होन के स्थान पर उस चीज का प्राप्त करने का अन्तिम सहारा है जिसे कानून, परम्परा (स्टिडि) या यायिक व्याख्याया द्वारा प्राप्त नहीं किया जा सकता।"

2 अप्रजातान्त्रिक—अमरीकी संशोधन प्रक्रिया जिन अर्थों में अप्रजातान्त्रिक है उनमें प्रमुख निम्न हैं—

(1) न्याया प्रक्रिया व किसी भी स्तर पर लोगों की भूमिका की कमी व्यवस्था नहीं।

कांग्रेस के दोनों सदनों की सहमति की मांग करता है, परंतु वह इस बात को व्यवस्था नहीं करता कि यदि किसी विधेयक पर दोनों सदनों में गतिरोध उत्पन्न हो जाये तो उस कैसे दूर किया जायेगा। इसी प्रकार संविधान प्रतिनिधि सदन के स्पीकर के पद की व्यवस्था तो करता है परंतु इस बारे में वह शान्त है कि सदन में उसके क्या कार्य और शक्तियाँ होंगी। संविधान आर्थिक और सामाजिक क्षेत्र के अनेक महत्त्वपूर्ण मुद्दों—वैदिक व्यवस्था, नागरिक सेवायें, बजट वृद्धि, उद्योग, शिक्षा, राजनीतिक दल आदि मुद्दों—पर पूर्ण शान्त है।

अमरीकी संविधान की उपयुक्त विशेषताओं में स्पष्ट है कि उनमें नवीनता और मौलिकता का अभाव है। लॉक, पेन, माण्टस्क्यू आदि लेखकों ने उन सभी सिद्धांतों का उल्लेख किया था जिन्हें अमरीकी संविधान में अपनाया गया है। कुछ विशेषतायें अन्य देशों की परंपराओं में विद्यमान थीं। अमरीकी संविधान की विशिष्टता यह है कि उनमें उन सिद्धांतों का, विशेष कर सघोर व्यवस्था शक्ति पृथक्करण के सिद्धांत, अवरोध और सन्तुलन के सिद्धान्त, 'याधिक पुनरावरोधन आदि सिद्धांतों को पहली बार व्यावहारिक रूप से लागू किया है।

समीक्षा प्रश्न

- 1 सयुक्त राज्य अमरीका के संविधान की मुख्य विशेषताओं का वर्णन कीजिए।



3 तीसरा सशोधन फौजो के निजी घरों में ठहराने पर सीमायें लगाता है अर्थात् शान्तिकाल में स्वामी की सहमति के बिना किसी सैनिक को किसी व्यक्ति के निजी घर में ठहराया नहीं जा सकता, युद्धकाल में भी कानून द्वारा निर्धारित ढंग से ही ऐसा किया जा सकता है।

4 चौथा सशोधन तलाशी और गिरफ्तारी की सीमायें निर्धारित करता है अर्थात् बिना किसी कारण या वारण्ट के किसी व्यक्ति, घर (जगह) या पत्रा की तलाशी नहीं ली जा सकती और न ही किसी व्यक्ति को गिरफ्तार किया जा सकता है। इस तरह यह सशोधन अनावश्यक एवं अशुचित हस्तक्षेप से सुरक्षा प्रदान करता है।

5 पांचवा सशोधन निजी एवं सम्पत्ति के अधिकारों को सुरक्षित रखता है अर्थात् कानून की उचित प्रक्रिया के बिना किसी व्यक्ति को उसके जीवन, स्वतंत्रता और सम्पत्ति से वंचित नहीं किया जा सकता और न ही सावजनिक उद्देश्यों के बिना उचित मुआवजे के किसी की सम्पत्ति को हस्तगत किया जा सकता है। किसी व्यक्ति को एक अपराध के लिए एक बार ही दण्डित किया जा सकता है अनेक बार नहीं और न ही किसी व्यक्ति का, फौजदारी मुकदमे में, अपने विरुद्ध गवाही देने के लिए बाध्य किया जा सकता है।

6 छठा सशोधन शीघ्र, सावजनिक एवं न्यायाचित जाच एवं न्याय के अधिकारों को सुरक्षित रखता है अर्थात् फौजदारी मुकदमे में किसी अभियुक्त को शीघ्र एवं निष्पक्ष न्याय प्राप्त करने एवं अधिकारों की सहायता प्राप्त करने का अधिकार है।

7 सातवा सशोधन दीवानी मुकदमों में जूरी द्वारा जाच कराने के अधिकारों को सुरक्षित रखता है अर्थात् यदि दीवानी विवाद 20 डालर से अधिक है तो जूरी द्वारा जाच की मांग की जा सकती है।

8 आठवा सशोधन अत्यधिक जमानत, अत्यधिक जुमाने (अथ दण्ड) और क्रूर एवं असाधारण दण्ड का निषेध करता है।

9 नौवां सशोधन लोगों के अथ अधिकारों को सुरक्षित रखता है अर्थात् सविधान में गिनाये गये अधिकारों का यह अर्थ नहीं कि लोगो के जो अधिकार हैं उनसे उन्हें वंचित किया जा सकता है या उनको उपेक्षा को जा सकती है।

10 दसवां सशोधन अस्तित्वयोजित शक्तियों को राज्या या लोगों का प्रदान करता है अर्थात् जो शक्तियाँ सविधान सङ्घ राज्य को सरकार (राष्ट्रीय सरकार) को प्रदान नहीं करता और जिन्हें राज्या के लिए निषिद्ध नहीं किया गया, व राज्यों या लोगों के लिए सुरक्षित रक्ती गयी हैं।

में संशोधन प्रक्रिया का वर्णन किया गया है। इसने अनुसार, "कांग्रेस जब कभी दोनों सदनों के दो तिहाई बहुमत से आवश्यक समझेगी, संविधान में संशोधन का प्रस्ताव कर सकती है अथवा जब राज्यों की दो-तिहाई विधान सभायें प्रार्थना पत्र दें तो कांग्रेस संविधान में संशोधन का प्रस्ताव करने के लिए एक सम्मेलन बुलायेगी। संशोधन का प्रस्ताव तभी वैध माना जायेगा और वह संविधान का तभी अंग बन सकेगा यदि उसे तीन चौथाई राज्य विधान सभाओं अथवा सम्मेलन में तीन चौथाई राज्यों के बहुमत का अनुसमर्थन प्राप्त हो जाय। संशोधन के प्रस्ताव का अनुसमर्थन करने के लिए कांग्रेस दोनों में से किसी एक तरीके का प्रस्ताव कर सकती है।"

अनुच्छेद V में वर्णित संशोधन की प्रक्रिया के दो निम्न चरण हैं—

(1) संशोधन की प्रस्तावना और

(2) संशोधन का अनुसमर्थन।

(1) संशोधन की प्रस्तावना—संशोधन का प्रस्ताव कांग्रेस के दोनों सदनों द्वारा पृथक्-पृथक् रूप से दो तिहाई बहुमत द्वारा पारित होने पर प्रस्तुत किया जा सकता है अथवा दो तिहाई राज्य विधान सभाओं की प्रार्थना पर कांग्रेस एक राष्ट्रीय सम्मेलन का आयोजन करे और वह संशोधन का प्रस्ताव प्रस्तुत करे।

संविधान राज्यों की दो तिहाई विधान सभाओं को सर्वैधानिक संशोधन का प्रस्ताव प्रस्तुत करने के लिए राष्ट्रीय सम्मेलन बुलाने हेतु कांग्रेस की प्रार्थना करने का अधिकार देता है, परन्तु किसी गवर्नर पर राज्यों में इस प्रकार की प्रार्थना नहीं की। अब तक कुल 26 सर्वैधानिक संशोधन ही चुके हैं और सभी में संशोधन के प्रस्ताव का कांग्रेस द्वारा ही प्रस्तुत किया गया है, कांग्रेस ने ही उनकी शैली को निर्धारित किया है और अपने ही बुद्धि सहायता में अनुसमर्थन के काल को निश्चित किया है। दूसरे संविधान राष्ट्रीय सम्मेलन के प्रतिनिधियों की चयन प्रक्रिया, सम्मेलन में राज्यों के प्रतिनिधियों की संख्या तथा सम्मेलन की शक्तियाँ के बारे में शांत है। सम्भवतः संविधान निर्माताओं ने इन सब प्रश्नों को कांग्रेस पर छोड़ दिया है। वर्तमान समय तक कांग्रेस ने राष्ट्रीय सम्मेलन सम्बन्धी इन तथा अन्य प्रश्नों को निश्चित नहीं किया। अतः यह कहा जा सकता है कि इंडि द्वारा कांग्रेस ही संशोधन के प्रस्तावों का प्रस्तुत करती है और उन्हें राज्यों के अनुसमर्थन के लिए पेश करती है।

(2) संशोधन प्रस्ताव का अनुसमर्थन—संशोधन का प्रस्ताव तभी वैध माना जाता है और वह संविधान का तभी अंग बन सकता है जब उन तीन चौथाई राज्य विधान सभाओं अथवा राष्ट्रीय सम्मेलन में तीन चौथाई राज्यों का अनुसमर्थन प्राप्त हो जाता है। कांग्रेस ही इस बात का निर्धारण करती है कि का अनुसमर्थन राज्य विधान सभाओं द्वारा किया जायगा या जायगा। इक्कीसवें सर्वैधानिक संशोधन को द्रोस्पर नेच सभी में

या कोई अन्य राज्य जाति रंग या विंगन जीवन की दासता के आधार पर किसी नागरिक को उसके मताधिकार से वंचित नहीं कर सकता और न ही उसके इस अधिकार को कम कर सकता है।

16 सोलहवा सशोधन—कांग्रेस ने इस सशोधन को 2 जुलाई, 1909 को पारित किया था और तीन-चौथाई राज्यों का अनुसमर्थन प्राप्त होने के बाद इन 3 फरवरी, 1913 को लागू किया गया। यह कांग्रेस को आयकर लगाने का अधिकार प्रदान करता है जिसे वह राज्यों में वितरित करने के लिए बाध्य नहीं।

17 सतरहवा सशोधन—कांग्रेस ने इसे 13 मई, 1912 को पारित किया था और तीन-चौथाई राज्यों का अनुसमर्थन प्राप्त होने के बाद इसे 8 अप्रैल, 1913 को लागू किया गया। यह सीनेट के सदस्यों के लिए प्रत्यक्ष निर्वाचन की व्यवस्था करता है अर्थात् यह सीनेट के सदस्यों के निर्वाचन के लिए उही योग्यताओं को निर्धारित करता है जो राज्य विधान सभा के सदस्यों के लिए निर्धारित की गयी है। जब कभी सीनेट में राज्य का कोई स्थान रिक्त होता है तो राज्य की कायपालिका इसके निर्वाचन के लिए लेख जारी करती है। जब तक निर्वाचन के माध्यम से रिक्त स्थान की पूर्ति नहीं होती। यदि राज्य विधान सभा चाहे तो वह इसकी अस्थायी पूर्ति के लिए राज्य की कायपालिका (गवर्नर) को अधिकार दे सकती है।

18 अठारहवा सशोधन—कांग्रेस ने इसे 18 दिसम्बर, 1917 को पारित किया था और तीन-चौथाई राज्यों का अनुसमर्थन प्राप्त होने के बाद इसे 16 जनवरी, 1919 को लागू किया गया। इमने नशीली वस्तुओं के उत्पादन, विक्रय और एक स्थान से दूसरे स्थान पर लाने ले-जाने पर प्रतिबंध लगा दिया। इम 21वें सशोधन द्वारा अर्थात् 1933 में रद्द कर दिया गया।

19 उनोसवा सशोधन—कांग्रेस ने इसे 4 जून, 1919 को पारित किया था और तीन चौथाई राज्यों का अनुसमर्थन प्राप्त होने पर इसे 18 अगस्त, 1920 को लागू कर दिया गया। यह महिला मताधिकार को सुरक्षित रखता है। अर्थात् यह इस बात की व्यवस्था करता है कि संयुक्त राज्य अमेरिका या कोई अन्य राज्य लिंग (Sex) के आधार पर किसी नागरिक को उसके मताधिकार से वंचित नहीं कर सकता और न ही उसके इस अधिकार को कम किया जा सकता है।

20 बीसवा सशोधन—कांग्रेस ने इसे 2 मार्च 1932 को पारित किया था और तीन चौथाई राज्यों का अनुसमर्थन प्राप्त होने पर इस 23 जनवरी, 1933 को लागू किया गया। यह राष्ट्रपति और उप राष्ट्रपति और सीनेट तथा प्रतिनिधि सदन के सदस्यों के लिए प्रत्यक्ष चयन की विधियों को निर्धारित करता है। राष्ट्रपति और उपराष्ट्रपति 20 जनवरी की दोपहर को अपने-अपने पदों को ग्रहण करते हैं और सीनेट तथा प्रतिनिधि सदन ने सदस्य 3 जनवरी की दोपहर को अपने-अपने

'उचित समय' का निश्चित कर सकती है। यदि किसी प्रस्तावित सशोधन पर अपेक्षित (आवश्यक) राज्य विधान सभा का अनुसमर्थन उचित या निश्चित समय में प्राप्त नहीं होता तो कांग्रेस सामान्य सेवाओं के प्रशासक को यह निर्देश दे सकती है कि वह राज्यों के अनुसमर्थन को गिनना बंद कर दे और वह प्रस्तावित सशोधन समाप्त हो जाता है।

(५) क्या राज्य विधान सभा किसी प्रस्तावित सशोधन पर जनमत सग्रह करा सकती है? निस्संदेह विधान सभा किसी सशोधन पर जनमत सग्रह करा सकती है परंतु वह अनुसमर्थन की अपनी औपचारिक शक्ति को लोगों को प्रत्यायोजित या हस्तांतरित नहीं कर सकती। राज्य विधान सभा को औपचारिक रूप से प्रस्तावित सशोधन को स्वीकार या अस्वीकार करना होता है।

असशोधनीय धाराएँ—अमरीकी संविधान की विलक्षणता यह है कि वह निम्न दो विन्दुओं पर असशोधनीय है—

(i) सीनेट में किसी राज्य के समान प्रतिनिधित्व की व्यवस्था को उसकी सहमति के बिना बदला नहीं जा सकता। उदाहरणतः यूटाक और नेवादा राज्यों को सीनेट में उनके समान प्रतिनिधित्व में वचित नहीं किया जा सकता। जब तक वे दोनों इसके लिए सहमत न हो जायें। दूसरे शब्दों में जनसंख्या, क्षेत्र, विवास आदि के विषयों में समान न होने पर भी वे दोनों सीनेट में समान प्रतिनिधित्व प्राप्त करते रहेंगे।

(ii) किसी राज्य की विधान सभा की सहमति के बिना किसी राज्य को न तो विभाजित किया जा सकता है और न ही दो राज्या या दो या अनेक राज्यों के कुछ क्षेत्रों को मिला कर किसी नये राज्य का निर्माण किया जा सकता है।

अमरीकी संविधान की उपयुक्त विशेषताएँ निस्संदेह विलक्षण हैं, क्योंकि असशोधनीय संविधान अर्थात् असशोधनीय धाराओं की व्यवस्था में स्वयं में एक विरोधाभास है। संविधान लोगों की सम्प्रभुता की अभिव्यक्ति होता है और लोगों की एक पीढ़ी लोगों की भारी पीढ़ियों की सम्प्रभुता पर मर्यादाएँ नहीं लगा सकती। ऐसा करना या होना क्विस्तान के शासन को जन्म देना है। यही कारण है कि कुछ लेखकों की धारणा है कि इन धाराओं में भी परिवर्तन किया जा सकता है और एक सशोधन द्वारा इन व्यवस्थाओं का समाप्त किया जा सकता है और दूसरे सशोधन द्वारा इस प्रकार की व्यवस्था की जा सकती है कि सीनेट में राज्यों को जनसंख्या के आधार पर प्रतिनिधित्व प्राप्त हो और छोट एव आर्थिक दृष्टि से पिछड़े हुए राज्यों को मिलाया जा सके। छोटे राज्यों के अशुचित पभाव को समाप्त करने के लिए यह व्यवस्था की जा सकती है कि जब कभी सीनेट और प्रतिनिधि सदन में किसी प्रश्न या विधयक पर मत बने रहने है तो उन्हें दागे सदने

राष्ट्रपति को मनोनीत करता है परन्तु मनोनीत व्यक्ति तभी उपराष्ट्रपति का पद ग्रहण करता है जब उसे कांग्रेस के दोनों सदनों के बहुमत का अनुसमर्थन प्राप्त हो जाता है। उदाहरणत एग्यू के त्यागपत्र देने के बाद तत्कालीन राष्ट्रपति निक्सन ने जेराल्ड फोर्ड को उपराष्ट्रपति पद पर नियुक्त किया था और 1974 में राष्ट्रपति निक्सन के पद त्यागने पर जब उपराष्ट्रपति जेराल्ड फोर्ड ने राष्ट्रपति पद ग्रहण कर लिया तो उन्होंने नेल्सन रॉकफेलर को उप राष्ट्रपति पद पर नियुक्त किया था।

26 छद्मसचवाँ सशोधन—इसे कांग्रेस ने 23 मार्च, 1971 को पारित किया था और तीन-चौथाई राज्यों का अनुसमर्थन प्राप्त होने पर इसे 30 जून, 1971 को लागू किया गया। इसने राष्ट्रीय और राज्य निर्वाचनों में मताधिकार की आयु को 18 वर्ष निश्चित कर दिया है।

अमरीकी संविधान में किये गये सशोधनों के उपर्युक्त वर्णन से निम्न निष्कर्ष निकाले जा सकते हैं—

(i) सशोधन शक्तियाँ प्रदान नहीं करते। वे उन्हें निषिद्ध या सीमित करते हैं। उदाहरणत यदि प्रथम 10 सशोधन राष्ट्रीय सरकार (कांग्रेस) की शक्तियों को सीमित करते हैं तो गृह युद्ध के बाद किये गये सशोधन (1-वा, 14वा एवं 15वा सशोधन) राज्य सरकारों की शक्तियों को सीमित करते हैं।

(ii) संविधान के विकास में सशोधनों की भूमिका सरसरी रही है अर्थात् वर्तमान समय में सरकार ने कार्यों में जो विस्तार हुआ है वह संवैधानिक सशोधनों के फलस्वरूप इतना नहीं हुआ जितना कि न्यायिक व्याख्याओं, कार्यपालिका व्याख्याओं, परम्पराओं एवं राजनीतिक दलों तथा दबाव समूहों के विकास द्वारा हुआ है।

(iii) राष्ट्रीय सरकार की शक्ति की वृद्धि के लिए संवैधानिक सशोधनों की भूमिका अत्यधिक घट रही है। वारिण्य धारा तथा सामान्य कल्याण धारा की यांत्रिक व्याख्याओं और अतर्निहित शक्तियों के सिद्धांत के निर्माण ने ही राष्ट्रीय सरकार की शक्तियों का विस्तार किया है।

(iv) सशोधनों ने सरकार के जनाधार का विस्तार किया है, विशेषकर मताधिकार का विस्तार संवैधानिक सशोधनों द्वारा ही किया गया है।

(v) सशोधनों ने नागरिकों के मूल अधिकारों को सुनिश्चित किया है।

B संविधान का विकास

(Growth of the Constitution)

अमरीकी संविधान की रचना उस समय की गयी थी जब अमरीका एक कृषि प्रधान प्रदेश था। उस समय न औद्योगिक क्रांति हुई थी और न उसका राजनीतिक और सामाजिक स्वरूप पूर्णतः प्रजातान्त्रिक था। परन्तु वर्तमान समय में अमरीका एक औद्योगिक प्रधान प्रदेश भी है और राजनीतिक, आर्थिक और सामाजिक

(ii) अमरीका का अत्यधिक अल्प संख्यक वर्ग बहुमत द्वारा चाहे जाने वाले संशोधनों को अस्वीकार कर सकता है अर्थात् थोड़ी जनसंख्या वाले 13 राज्य अत्यधिक जनसंख्या वाले राज्यों द्वारा चाहे जाने वाले संशोधनों का गला घाट सकते हैं।

(iii) राज्यों द्वारा अनुसमर्थन के लिए कोई समय निश्चित नहीं किया गया। यद्यपि 18वें, 20वें और 21वें संशोधनों के प्रस्तावों के समय कांग्रेस ने 7 वर्ष का समय निश्चित किया था परंतु 22वें संशोधन प्रस्ताव के समय पुरानी रीति को ही दोहराया गया अर्थात् समय को अनिश्चित रखा गया। अनुसमर्थन के समय की अनिश्चितता संशोधनों की उपयोगिता को नष्ट कर देती है। उदाहरणतः ओहियो राज्य ने एक संशोधन का अनुसमर्थन प्रस्तावित होने के 80 वर्ष बाद किया था। इस तरह "संशोधन प्रक्रिया गतिमान परिवर्तनों के साथ कदम मिलाने में असमर्थ है।"

संविधान में किये गये संशोधन

(Amendments Made in the Constitution)

अमरीकी संविधान में अब तक कुल 26 संशोधन किये गये हैं। इनमें से प्रथम 10 संशोधन वस्तुतः संविधान में संशोधन न हो कर परिशिष्ट भाग हैं जिन्हें संविधान के लागू होने के ठीक बाद अधिकार पत्र के रूप में जोड़ा गया है। राज्यों द्वारा संविधान का विरोध इस कारण था कि उसमें नागरिकों के मूल अधिकारों का विशिष्ट उल्लेख नहीं किया गया था। राज्यों ने संविधान का अनुसमर्थन ही इस शर्त पर किया था कि कांग्रेस का प्रथम कार्य इस अभाव की पूर्ति करना होगा। अतः कांग्रेस ने 25 9 1789 को 12 संवैधानिक संशोधनों का पारित किया जिनमें से केवल 10 को तीन चौथाई राज्यों का अनुसमर्थन प्राप्त होने से 15 12 1791 को लागू कर दिया गया।

अमरीकी संविधान में किये गये संशोधनों का संक्षिप्त वर्णन निम्न प्रकार से है—

1 पहला संशोधन धर्म, भाषण, प्रेस और सभा की स्वतंत्रता प्रदान करता है अर्थात् कांग्रेस किसी ऐसे कानून निर्माण नहीं कर सकती जो किसी धर्म की स्थापना करता हो या उसके स्वतंत्र प्रयोग की मनाही करता हो या भाषण या प्रेस या लोगों के शान्तिमय कार्यों के लिए सभा में इन्हें हान या लोगो की शिकायतों को दूर करने के लिए सरकार को आवेदन दान की मनाही करता हो।

2 दूसरा संशोधन शस्त्र रखने और उन्हें धारण करने के अधिकार प्रदान करता है अर्थात् लोगों के शस्त्र रखने और उनसे धारण करने के अधिकार का अतिक्रमण (Infringe) नहीं किया जा सकता।

किया है। सघीय निम्न-यायालयों का जीवन-मरण काग्रेस पर ही निर्भर करता है।

(iii) सामाजिक आर्थिक गारण्टिया—अप्य देश म, जैसाकि संविद्यत सध, फ्रास इजराइल इटनी, भारत आदि देशो म संविधान नागरिका को सामाजिक और आर्थिक सुरक्षा की गारण्टी प्रदान करता है परंतु अमरीका म नागरिको को ये काग्रेस की संविधियां द्वारा प्रदान की गयी है। उदाहरणत अम सम्बन्धी अधिनियम, सामाजिक सुरक्षा अधिनियम, उचित अम मानक अधिनियम, कृषि समायोजन अधिनियम, न्यास-विरोधी अधिनियम आदि के माध्यम से अमरीकी नागरिका के कार्य समुचित जीवन-स्तर, बेरोजगारी भत्ता, यूनतम वेतन, विश्राम, सामूहिक सोदबाजी, हडताल आदि का आश्वासन दिया गया है।

(iv) निजी और सार्वजनिक क्षेत्रों का समायोजन—काग्रेस की संविधियों ने ही निजी और सार्वजनिक क्षेत्रों की सीमाओं को निर्धारित किया है तथा उनमें समायोजन स्थापित किया है। वे क्षेत्र जहाँ कभी निजी क्षेत्र के अनन्य अधिकार क्षेत्र म आने से व आज संविधियों के माध्यम से या तो सरकारी नियन्त्रण में है या सरकारी मानदण्ड के अधीन है। उदाहरणत मालिक-मजदूर सम्बन्ध, मुद्राबन्धा, सार्वजनिक हडताल, बेरोजगारी बीमा, वृद्धावस्था बीमा आदि सार्वजनिक नियन्त्रण के अधीन है।

3. **न्यायिक व्याख्याएँ—**सर्वोच्च न्यायालय ने अपनी व्याख्याओं द्वारा संविधान के विक्रम में जो भूमिका अदा की है वह किसी अन्य स्रोत ने नहीं की। निस्सन्देह सर्वोच्च न्यायालय संविधान की धाराशा की व्याख्या तभी कर सकता है जब कोई विवाद निर्णय के लिए उसके समक्ष प्रस्तुत किया जाता है। संविधान में केवल 4,000 शब्द हैं परंतु न्यायालय ने उनकी व्याख्या 40,000 से भी अधिक मुकदमों में की है। न्यायालय की व्याख्याओं ने संविधानों का समयानुक्रम बनाने, उनके कठोर स्वरूप को लचीला बनाने और राष्ट्रीय सरकार को शक्तिशाली बनाने में अत्यधिक सहयोग दिया है। वस्तुतः न्यायालय की व्याख्याओं ने ही संविधान में औपचारिक संशोधनों के स्थान पर अनौपचारिक संशोधनों द्वारा परिवर्तन किया है। सर्वोच्च न्यायालय ने केवल वाणिज्य धारा को 100 से अधिक व्याख्याएँ की है।

सन 1803 में माबरी बनाम मैडीसन के मुकदमे में एव बार न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति प्राप्त कर लेने के बाद सर्वोच्च न्यायालय संविधान का अंतिम निर्णायक और निर्वचक बन बैठा है। सर्वोच्च न्यायालय काग्रेस द्वारा पारित कानूनों राष्ट्रपति द्वारा दिये गये आदेशों, प्रशासनिक विभागों द्वारा बनाये गये नियमों और विनियमों तथा राज्य विधान मण्डलों द्वारा बनाये गये कानूनों की वैधता-प्रवर्धता, औचित्य प्रौचित्य को निर्धारित करता है। सन 1974 में न्यायालय ने सयुक्त राज्य बनाम निवर्तन के मुकदमे में माबरी बनाम मैडीसन के मुकदमे की इस घोषणा को पुनः दोहराया कि "यह बताया गया कि संघ एव

11 ग्यारहवा सशोधन—कांग्रेस ने इसे 4 मार्च, 1794 को पारित किया था और तीन चौथाई राज्यों का अनुसमर्थन प्राप्त होने के बाद इसे 7 फरवरी, 1795 को लागू किया गया। यह राज्यों को दूसरे राज्यों के नागरिकों या विदेशी राज्यों के नागरिकों के मुकद्दमे से मुक्त करता है अर्थात् कोई नागरिक किसी राज्य के विरुद्ध अभियोग नहीं चला सकता, सघीय न्यायालयें इस प्रकार के मुकद्दमों को सुनवाई नहीं कर सकती।

12 बारहवा सशोधन—कांग्रेस ने इसे 9 दिसम्बर, 1803 को पारित किया था और तीन चौथाई राज्यों का अनुसमर्थन प्राप्त होने के बाद इसे 27 जुलाई, 1804 को लागू किया गया। यह राष्ट्रपति और उप-राष्ट्रपति के निर्वाचन के लिए पृथक्-पृथक् प्रत्याशिया की व्यवस्था करता है जो एक ही राज्य के निवासी नहीं हो सकते। निर्वाचक राष्ट्रपति और उप-राष्ट्रपति दोनों के लिए पृथक् पृथक् मतदान करते हैं।

13 तेरहवा सशोधन—कांग्रेस ने इसे 31 जनवरी, 1865 को पारित किया था और तीन-चौथाई राज्यों का अनुसमर्थन प्राप्त होने के बाद इसे 6 दिसम्बर, 1865 को लागू किया गया। इसने अमरीका में दासता अथवा बेगार को निषिद्ध कर दिया। अमरीका में गृह-युद्ध के बाद पारित होने वाला यह पहला सशोधन है।

14 चौदहवा सशोधन—कांग्रेस ने इसे 13 जून, 1866 को पारित किया था और तीन-चौथाई राज्यों का अनुसमर्थन प्राप्त होने के बाद इसे 9 जुलाई, 1868 को लागू किया गया। यह सशोधन नागरिकता को परिभाषित करता है और उसके लिए योग्यता एवं अयोग्यतायें निर्धारित करता है अर्थात् अमरीका के जन्मजात और नागरिकता प्राप्त (Naturalized) व्यक्ति अमरीका और उस राज्य के नागरिक हैं जिसमें वे निवास करते हैं। कोई राज्य किसी ऐसे कानून का निर्माण नहीं कर सकता और न ही उसे लागू कर सकता है जो नागरिकों को उनके विशेषाधिकारों या उम्मितियों से वंचित करता हो। दूसरे शब्दों में, यह सशोधन नीचे लोगों को नागरिकता के अधिकार का आश्वासन देता है। केवल राजशेह या अन्य किसी भीषण अपराध के आधार पर ही किसी व्यक्ति को नागरिकता या मताधिकार से वंचित किया जा सकता है।

दूसरे, चौदहवा सशोधन कानून की उचित प्रक्रिया (due Process of law) की व्यवस्था करता है अर्थात् किसी व्यक्ति का कानून की उचित प्रक्रिया के बिना उसके जीवन, स्वतंत्रता और सम्पत्ति से वंचित नहीं किया जा सकता और न ही कानून के समान संरक्षण से वंचित किया जा सकता है।

15 पंद्रहवां सशोधन—कांग्रेस ने इस 26 फरवरी, 1869 को पारित किया और तीन-चौथाई राज्यों का अनुसमर्थन प्राप्त होने के बाद इसे 3 फरवरी, 1870 को लागू किया गया। यह इस बात की व्यवस्था करता है कि समस्त राज्य अमरी

(iv) सीनेटोरियल शिष्टाचार—सीनेटोरियल शिष्टाचार के अभिसमय के विकास ने राज्यों में सघीय पदों पर राष्ट्रपति द्वारा की जाने वाली नियुक्तियों की शक्ति को वस्तुतः अमुक राज्य के सीनेट के सदस्यों को हस्तांतरित कर दिया है क्योंकि इन पदों पर राष्ट्रपति द्वारा की गयी नियुक्तियों का सीनेट तभी अनुसमर्थन करता है जब अमुक (सम्बन्धित) राज्य के सीनेटर्स की स्वीकृति प्राप्त हो जाती है। यदि किसी नियुक्ति पर कोई सीनेटर आपत्ति करता है तो सीनेट उसका अनुसमर्थन नहीं करता। सीनेट के सदस्यों का अपने सदस्यों के प्रति शिष्टता का यह व्यवहार ही सीनेटोरियल शिष्टाचार कहलाता है।

(v) वरिष्ठता सम्बन्धो अभिसमय—संविधान या कांग्रेस का कोई कानून इस बात की मांग नहीं करता कि समितियों की अध्यक्षता वरिष्ठता के आधार पर प्राप्त होनी चाहिए। फिर भी अभिसमय ने वरिष्ठता के नियम को स्थापित कर दिया है और इसका रूढ़ता से पालन किया जाता है अर्थात् बहुमत दल के लम्बी अवधि वाले कांग्रेस सदस्य को ही समिति का अध्यक्ष निर्वाचित किया जाता है।

5 कायपालिका व्याख्यायें—राष्ट्रपति तथा अन्य प्रशासनिक अधिकारियों ने अपनी सत्यागत शक्तियों की विवेकानुसार व्याख्या करके संविधान के विकास में सहयोग दिया है। यद्यपि राष्ट्रपति तथा अन्य प्रशासनिक अधिकारियों की व्याख्यायें 'यायिक पुरावलोकन के अर्धीन होती हैं, फिर भी सर्वोच्च न्यायालय और राष्ट्र ने उनके द्वारा की गयी व्याख्याओं का प्रायः समर्थन ही किया है। जैफरसन विल्सन और एफ डी रूजवेल्ट जैसे राष्ट्रपतियों का व्यक्तित्व इतना प्रभावपूर्ण था कि राष्ट्र ने प्रायः उनकी व्याख्याओं का समर्थन किया है।

सत्यागत शक्तियों के विस्तार में राष्ट्रपतियों ने कांग्रेस की सन्देश भेजने की शक्ति का अत्यधिक प्रयोग किया है। उदाहरणतः 1803 में जैफरसन ने कांग्रेस की इच्छा के बिना लुईसीयाना (Louisiana) को प्राप्त किया परन्तु उसके इस कार्य को संविधान विरोधी नहीं माना गया, प्रशासनिक अधिकारियों को पञ्च्युन करने के सम्बन्ध में सीनेट के अनुसमर्थन की शर्त के बारे में संविधान शांत है परन्तु राष्ट्रपतियों ने अपने इस अधिकार का दावा किया और सर्वोच्च न्यायालय ने मायस बनाम सयुक्त राज्य के मुदकमे में राष्ट्रपति की इस शक्ति का समर्थन किया। विधायी नीति के निर्माण में राष्ट्रपति आज जो भूमिका निभाता है उसकी कल्पना भी संविधान निर्माताओं ने नहीं की थी। आर्थिक और सामाजिक सुधारों के सम्बन्ध में राष्ट्रपति रूजवेल्ट की व्याख्यायें इतनी व्यापक थीं कि मानो संविधान की व्याख्या का अधिकार राष्ट्रपति को ही हो।

6 राजनीतिक विश्वास—राजनीतिक विश्वास ने, विशेषकर राजनीतिक दलों द्वारा समूहों तथा मताधिकार के विस्तार में, जहाँ सरकार के प्रजातान्त्रिक स्वरूप की विमृष्ट आधार प्रदान किया है वहाँ संविधान का विकास भी किया है। यद्यपि संविधान निर्माताओं ने राजनीतिक दलों को, उनके दूषित प्रभावों के कारण,

पदों को ग्रहण करने है। २२ तरह इस संशोधन ने लगड़ी बतख व्यवस्था (Lame Duck System) का समाप्त कर दिया है।

21 इक्कीसवा संशोधन—कांग्रेस ने इसे 20 फरवरी 1933 को पारित किया था और तीन-चौथाई राज्यों का अनुसमर्थन प्राप्त होने पर इसे 5 दिसम्बर, 1933 को लागू कर दिया गया। इसने 18वें संवधानिक संशोधन को रद्द कर दिया।

22 बाइसवा संशोधन—कांग्रेस ने इसे 21 मार्च, 1947 को पारित किया था और तीन चौथाई राज्यों का अनुसमर्थन प्राप्त होने पर इसे 27 फरवरी 1951 को लागू किया गया। यह राष्ट्रपति के पद के कुल कार्यकाल को सीमित करता है। अर्थात् यह इस बात की व्यवस्था करता है कि कोई व्यक्ति (नागरिक) अधिक से अधिक दो बार राष्ट्रपति का पद ग्रहण कर सकता है। परंतु यदि कोई व्यक्ति दो वष से अधिक समय तक राष्ट्रपति पद पर कार्य करता है जिसके लिए किसी अप व्यक्ति को निर्वाचित किया गया था तो वह केवल एक बार ही राष्ट्रपति पद को ग्रहण कर सकता है। यदि कोई व्यक्ति दो वष से कम समय तक राष्ट्रपति पद पर कार्य करता है जिसके लिए किसी अन्य व्यक्ति को निर्वाचित किया गया था, तो वह दो बार और पद ग्रहण कर सकता है। दूसरे शब्दा में, कोई व्यक्ति अधिक से अधिक 10 वष तक राष्ट्रपति पद पर विद्यमान रह सकता है।

23 तेईसवा संशोधन—इसे कांग्रेस ने 16 जून, 1960 को पारित किया था और तीन-चौथाई राज्यों का अनुसमर्थन प्राप्त होने पर इसे 29 मार्च, 1961 को लागू किया गया। यह क्लोरांबिया जिले अर्थात् संयुक्त राज्य अमरीका की सरकार के कार्यस्थान को राष्ट्रपति और उपराष्ट्रपति के निर्वाचनों में भाग लेने का अधिकार प्रदान करता है और उसे सबसे कम जनसंख्या वाले राज्य के समान 3 निर्वाचकों के निर्वाचन का अधिकार देता है। ये निर्वाचक अन्य राज्यों द्वारा राष्ट्रपति और उपराष्ट्रपति के लिए निर्वाचित नियम निर्वाचकों के अतिरिक्त होते हैं।

24 चौबीसवा संशोधन—इसे कांग्रेस ने 27 अगस्त, 1962 को पारित किया था और तीन-चौथाई राज्यों का अनुसमर्थन प्राप्त होने पर इसे 23 जनवरी, 1964 को लागू किया गया। यह इस बात की व्यवस्था करता है कि किसी नागरिक का वोटों के भुगतान न करने के कारण उसे मताधिकार या किसी पद के लिए निर्वाचित होने से वंचित नहीं किया जा सकता है।

25 पन्चोसवा संशोधन—इसे कांग्रेस ने 6 जुलाई, 1965 को पारित किया था और तीन-चौथाई राज्यों का अनुसमर्थन प्राप्त होने पर इस 10 फरवरी, 1967 को लागू किया गया। यह राष्ट्रपति को उपराष्ट्रपति नियुक्त करने की शक्ति देता है अर्थात् जब कभी उपराष्ट्रपति का पद रिक्त होता है तो

नागरिक अधिकार

(Civil Rights)

‘सभी व्यक्तियों को समान उत्पन्न किया गया है सृष्टिकर्ता ने उन्हें कुछ अहरणीय अधिकार प्रदान किये हैं। इनमें से कुछ हैं—जीवन स्वतंत्रता और सुख की खोज। इन अधिकारों को सुरक्षित रखने के लिये ही व्यक्तियों ने सरकार की स्थापना की जाती है।’

—स्वतंत्रता की घोषणा

परिचय—अमरीकी स्वतंत्रता की घोषणा में व्यक्ति के प्राकृतिक और अहरणीय अधिकारों का उल्लेख मिलता है। परंतु आश्चर्य है कि मूल सविधान में नागरिकों के अधिकार पत्र जैसी कोई चीज नहीं थी। मूल सविधान में इस अभाव का मूल कारण सम्भवतः यह था कि इस सम्बन्ध में सविधान निर्माताओं के विचारों में भिन्नताएँ पायी जाती थीं। उदाहरणतः अलेक्जेंडर हीमिल्टन जैसे सविधान निर्माताओं की धारणा थी, “नागरिकों की स्वतंत्रता को जनमत, सरकार और जनता की साधारण चेतना पर निर्भर करना चाहिए न कि अधिकारों की अमृत घोषणा पर।” दूसरी ओर जेफरसन जैसे सविधान निर्माताओं की धारणा थी कि ‘अधिकार पत्र एक ऐसी चीज है जिस लोगों का पृथ्वी पर प्रत्येक सरकार के विरुद्ध प्राप्त करने का अधिकार है और जिस किसी दायोचित्त सरकार को इनकार नहीं करना चाहिए।’

अमरीकी जनता ने जेफरसन की धारणा का समर्थन किया है। सविधान की आलाचना इस आधार पर की गयी थी कि उसमें अधिकार पत्र का अभाव था। कुछ राज्यों ने सविधान का अनुसमर्थन इस शर्त पर किया था कि कांग्रेस का पहला कार्य सविधान में अधिकार पत्र को जोड़ने के लिए सशोधनों को प्रस्तावित करना होगा। अतः कांग्रेस ने 25 सितम्बर, 1789 को 12 सशोधन प्रस्तावों को पारित करके राज्यों के अनुसमर्थन के लिए भेज दिया।

दृष्टिकोण से प्रजातांत्रिक भी है। अमरीका, अन्य देशों की भाँति अणु युग में भी निवास कर रहा है। इन व्यापक परिवर्तनों के बाद भी अमरीका का मूल दस्तावेज (सविधान) प्रायः वही रहा है जो 1789 में था। इस पर भी वह आधुनिक आवश्यकताओं की पूर्ति करने और परिस्थितियों का सामना करने में सक्षम है। इसका मूल कारण यह है कि इसकी व्याख्यामें सामयिक आवश्यकताओं को देखते हुए की गयी है और अमरीका में आचार-व्यवहार के ऐसे नियमों, रुढ़ियों और परम्पराओं का विकास किया गया है कि वह एक जीवित प्रलेख बना रहा है। जैसाकि ग्रिफिथ ने लिखा है कि, "इस कठोर सविधान में व्यवहार में आश्चर्यजनक लचीलापन प्रदर्शित किया है।" मुनरो का मत है कि सविधान, "जब नहीं बल्कि चेतन रहा है, यह गति-हीन नहीं बल्कि गतिशील रहा है।"

अमरीकी सविधान के विकास में अर्थात् उसे आधुनिक एवं सामयिक बनाये रखने में मुरयत निम्न तत्व सहायक रहे हैं—

1 सवैधानिक सशोधन—सविधान के विकास में औपचारिक सशोधनों की भूमिका सरसरी रही है। सशोधन प्रक्रिया जटिल एवं बाधित होने से औपचारिक सशोधन कर पाना सरल नहीं होता। फिर भी सवैधानिक सशोधन ने सरकार के प्रजातांत्रिक स्वरूप और जनाधार का विस्तार किया है, नागरिकों के मूल अधिकारों को सुनिश्चित किया है, मताधिकार का विस्तार किया है वानून की उचित प्रक्रिया को स्थापित किया है, आदि।

2 सविधियाँ—कांग्रेस की सविधियाँ सविधान के विकास में अत्यधिक सहायक रही हैं। घस्तुत सविधान शासन की केवल मोटी रूपरेखा प्रस्तुत करता है और विस्तृत विवरण को कांग्रेस की सविधियाँ पर छोड़ देता है। कांग्रेस की सविधियों ने जिस तरह शासन के ढाँचे का विस्तार किया है उह निम्न शीर्षकों द्वारा अभिव्यक्त किया जा सकता है—

(i) प्रशासनिक ढाँचे का विस्तार—सविधान प्रशासनिक विभागों के केवल 'प्रधानों' की बात करता है अन्य बातों के बारे में वह शांत है। अतः कांग्रेस ने अपनी सविधियों द्वारा सगठनों के प्रकार उनके पदाधिकारियों की संख्या, सेवा की शर्तों कायों, एवं शक्तियों को निर्धारित किया है। उदाहरणतः स्वतंत्र नियामक आयोग, सघीय व्यापार आयोग एवं राष्ट्रीय श्रम सम्बंध याद कांग्रेस की सविधियों द्वारा सगठित किये गये हैं।

(ii) सघीय न्याय व्यवस्था—सविधान केवल सर्वोच्च न्यायालय की बात करता है परन्तु उसके सगठन में सम्बंधित अन्य प्रश्नों एवं निम्न सघीय न्यायालयों के सगठन आदि के प्रश्नों को कांग्रेस पर छोड़ देता है। कांग्रेस ने 1789 के न्यायिक अधिनियम और 1925 के अधिनियम द्वारा सर्वोच्च न्यायालय के सदस्यों की संख्या, सेवा की शर्तों उसके अपीलीय क्षेत्राधिकार सम्बंधी प्रश्नों को निश्चित

उन्मुक्तिर्ण सयुक्त राज्य अमरीका के नागरिको को प्राप्त है उनमें प्रमुख ये हैं, (i) विदेशो एव महा समुद्रो मे सरकारी सरक्षण का अधिकार, (ii) सघीय पदो के लिए निर्वाचन लडने एव मतदान करने का अधिकार, (iii) सधियो द्वारा सुनिश्चित किये गये अधिकारो एव लाभो का उपयोग करना (iv) शांतिपूर्ण ढंग से सभा करना, (v) शिकायतो को दूर कराने के लिए आवेदन पत्र देना, आदि ।

4 अधिकारो की सापेक्षता—अमरीकी नागरिको को प्रदान किये गये अधिकार सापेक्ष है, निरपेक्ष नहीं । यद्यपि अमरीकी संविधान मे कही कही प्रयोग की गया शब्दावली अधिकारो की निरपेक्षता का आभास देती है । उदाहरणत प्रथम सशोधन की इस शब्दावली से “कांग्रेस किसी ऐसे कानून का निर्माण नहीं करेगी जो धम या उसके स्वतन्त्र उपयोग, भाषण, प्रेस, सभा या आवेदन की स्वतन्त्रता को निषिद्ध करता हो” अधिकारो की निरपेक्षता का आभास मिलता है परन्तु सरकार सावजनिक सुरक्षा, सार्वजनिक स्वास्थ्य, नैतिकता और सामाजिक कल्याण के नाम पर सदैव व्यक्तिगत अधिकारो पर प्रतिबन्ध लगा सकती है । “यायालय ने अनेक निरणयो मे अवलोकित किया है कि ‘कोई भी अधिकार निरपेक्ष अथवा अमर्यादित नहीं’, “यदि व्यक्ति के व्यक्तिगत अधिकार मूल हैं तो सामाजिक हित मे लोगो के अधिकार भी उतने ही मूल हैं ।” अमरीकी स्वतन्त्रता की घोषणा मे भी स्पष्ट रूप से उदघोषित किया गया था कि “लोगो के अधिकारो को सुरक्षित रखने के लिए ही सरकारो की स्थापना की जाती है ।”

5 सीमित सरकारें—नागरिक अधिकार सघीय और राज्य सरकारों को सीमित करते हैं । यद्यपि संविधान मे अथवा “यायालय ने सीमित शब्द को कभी स्पष्ट रूप से परिभाषित नहीं किया फिर भी इसके सकेत संविधान मे प्रयोग की गयी इस शब्दावली से मिलते हैं कि “कांग्रेस अथवा राज्य सरकारें इस प्रकार के कानून का निर्माण नहीं करेंगी ।” दूसरे, संविधान नागरिक अधिकारो को सरकारी हस्तक्षेप से संरक्षण प्रदान करता है और “यायालय इसे लागू करती है ।

6 “यायालय का संरक्षण—नागरिक अधिकारो को “यायालय का संरक्षण प्राप्त है । अर्थात् “यायालय नागरिक अधिकारो के संरक्षक के रूप मे कार्य करती है और नागरिको को कार्यपालिका निरकुशता और विधायी अत्याचार से छुटकारा दिलाती है । निस्सन्देह अधिकारो के संरक्षण मे “यायालय की भूमिका नकारात्मक है सकारात्मक नहीं और वह तभी क्षतिग्रस्त व्यक्ति, नागरिक या निगम (इन्डिविजुअल व्यक्ति) की क्षतिपूर्ति कर सकती है अर्थात् उसे सहित पहुँचा सकती है जब यह क्षति को मुकद्दमे के रूप मे “यायालय के समक्ष प्रस्तुत करता है । इस पर भी अमरीका मे नागरिक अधिकारो के संरक्षण के रूप मे “यायालय की भूमिका महत्वपूर्ण और निर्णायक रही है । प्रथम, यह तथ्य ही कि क्षतिग्रस्त व्यक्ति “यायालय के संरक्षण का प्राप्त कर सकता है सरकार के अथवा लोगों को (कार्यपालिका और कांग्रेस को)

वक्तव्य है कि कानून क्या है।" यायाधीश ह्यूज ने कहा था कि "हम अमरीका-वासी संविधान के अधीन होते हैं परंतु संविधान वही है जो यायाधीश कहते हैं कि वह क्या है।" यायाधीश क्रॉक फोर्ड का मत है कि "सर्वोच्च न्यायालय ही संविधान है।" बुडरो विलसन का मत है कि सर्वोच्च न्यायालय "निरंतर सन में रहने वाली एक संवैधानिक सभा है।"

सर्वोच्च न्यायालय ने 1819 में मैक्डुलक बनाम मेरोलेण्ड के मुकदमे में अतन्निहित शक्तियों के निष्कांत का विरास करके राष्ट्रीय सरकार का प्रत्यक्ष शक्तिशाली बना दिया है। अतन्निहित शक्तियों के अन्तर्गत ही राष्ट्रीय सरकार ने जन, थल, वायु, रेल, मोटर, तार, टेलीफोन, रेडियो, मंचार स्टेशन, बाँड, सामाजिक सुरक्षा, आर्थिक सहायता, मूल्य निर्धारण आदि विषयों पर नियंत्रण स्थापित कर लिया है।

4 अभिसमय—अमरीकी संविधान के विकास में अभिसमयों की भूमिका यह नहीं रही जो उनकी ब्रिटिश संविधान के विकास में रही है, फिर भी उनकी भूमिका पर्याप्त रही है। इनमें प्रमुख उदाहरण निम्न है—

(i) राष्ट्रपतीय निर्वाचक—अमरीकी संविधान निर्माताओं ने राष्ट्रपतीय निर्वाचकों की व्यवस्था इसलिये की थी कि वे राष्ट्रपति के निर्वाचन को दलों के प्रभाव से मुक्त रखना चाहते थे। वे निर्वाचकों से भी अपेक्षा करते थे कि वे निष्पक्ष एवं स्वतन्त्र रूप से मतदान करके सुयोग्य राष्ट्रपति का निर्वाचन करेंगे। परंतु राष्ट्रपतीय निर्वाचकों के सम्बन्ध में विकसित अभिसमय ने संविधान निर्माताओं की इन दोनों इच्छाओं को पूर्ण नहीं होने दिया। वर्तमान समय में राष्ट्रपतीय निर्वाचक अपने दल के उम्मीदवार का समर्थन करने के लिए पहले से ही वचनबद्ध होते हैं। यही कारण है कि जिस दल के सदस्यों को निर्वाचक मण्डल में बहुमत प्राप्त हो जाता है उसी का उम्मीदवार राष्ट्रपति निर्वाचित होता है। निर्वाचक तो निर्वाचन मशीनरी में केवल पुत्री मात्र बन कर रह गये हैं और राष्ट्रपति का निर्वाचन प्रायः प्रत्यक्ष हो गया है। वर्तमान समय में राष्ट्रपति "मुख्य कार्यपालक" ही नहीं "दल का नेता" भी होता है।

(ii) कैबिनेट—अमरीका का संविधान राष्ट्रपति की कैबिनेट की व्यवस्था नहीं करता। फिर भी वहाँ कैबिनेट का विकास हुआ है, यद्यपि अमरीकी कैबिनेट का स्वरूप ब्रिटिश कैबिनेट की भाँति नहीं। अमरीकी कैबिनेट राष्ट्रपति का परिवार है।

(iii) कांग्रेस जिले में निर्वाचन की योग्यता—संविधान कांग्रेस के सदस्य से केवल इस योग्यता की माँग करता है कि वह उस राज्य का निवासी हो जहाँ से वह निर्वाचन लड़ना चाहता है। परंतु अभिसमय ने उसके लिए इस योग्यता का भी जोड़ दिया है कि वह उस कांग्रेस जिले का भी निवासी हो जहाँ से वह निर्वाचन लड़ना चाहता है।

की उचित प्रक्रिया के बिना राज्य सरकारें किसी व्यक्ति को उसके जीवन, स्वतंत्रता और सम्पत्ति से वंचित नहीं कर सकती और न ही किसी व्यक्ति को कानून के समान संरक्षण से वंचित कर सकती है।

9 उदारवादी स्वरूप—अमरीका में नागरिक अधिकारों का स्वरूप उदारवादी है, रूस की भांति समाजवादी नहीं। यही कारण है कि अमरीकी संविधान केन्द्रीय या राज्य सरकारों को कुछ कार्य करने से निषिद्ध (मनाही) करता है जबकि सोवियत संघ का संविधान सरकार से कुछ कार्य करने को कहता है। अमरीकी निवासियों की धारणा है कि राज्य व्यक्ति के लिए है, व्यक्ति राज्य के लिए नहीं। इसलिए वहां की राजनीतिक, आर्थिक और सामाजिक अवधारणायें व्यक्ति के कार्यों में न्यूनतम हस्तक्षेप पर बल देती हैं। अमरीका में सीमित सरकार शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धांत आदि के अपनाने के पीछे यही अवधारणायें कार्य करती हैं। अधिकार पत्र का आशय यही है कि सरकार की कुछ परिगणित शक्तियाँ हैं और जो शक्तियाँ (अधिकार) उसे प्रदान नहीं की गयी वे लोगों के पास हैं।

10 अधिकारों का बोहरा आधार—सामान्य नागरिक अधिकारों का एक ही आधार होता है संविधान अथवा अभिसमय। जहां भारत में नागरिक अधिकारों का आधार भारतीय संविधान है वहां ब्रिटेन में उनका आधार अभिसमय है। परंतु अमरीका में नागरिक अधिकारों के दो आधार हैं—संघीय संविधान और राज्य संविधान।

11 अधिकारों को स्थगित करने की औपचारिक व्यवस्था का अभाव—जहां भारत में नागरिकों के अधिकारों को स्थगित करने की औपचारिक व्यवस्था है अर्थात् सफ्ट काल में नागरिकों के अधिकारों को स्थगित किया जा सकता है वहाँ अमरीका में नागरिक अधिकारों को स्थगित करने की कोई औपचारिक व्यवस्था नहीं यद्यपि युद्ध या अत्यन्त गम्भीर आतंरिक स्थिति में इन्हें स्थगित किया जाता रहा है।

12 कर्तव्यों का अभाव—जिस प्रकार सोवियत संघ अथवा भारत में नागरिक कर्तव्यों का उल्लेख संविधान में किया गया है उस प्रकार अमरीकी संविधान में नागरिकों के कर्तव्यों को गिनाया नहीं गया। अत्यन्त लोकतांत्रिक प्रणालियों की भांति अमरीका में नागरिक कर्तव्यों को नागरिक अधिकारों के अंतर्निहित समझा जाता है।

नागरिकों को गारण्टी किये गये अधिकार (Rights guaranteed to Citizens)

अमरीकी नागरिकों को गारण्टी किये गये मुख्य अधिकार निम्न हैं—
A गारण्टी अधिकार (Substantive Rights)

मायता प्रदान नहीं की थी परन्तु 1790 तक अमरीका में दो पृथक् और सुस्पष्ट गुट उत्पन्न हो गए थे—एक गुट के नेता थे एडमस, हैमिल्टन और जे जो सघ के समर्थक थे और दूसरे गुट के नेता थे जैफरसन और मैडीसन जो सघ के विरोधी थे। तब से अब तक अमरीकी राजनीति राजनीतिक दलों से प्रभावित रही है।

दूसरे, अमरीकी राजनीति में हितबद्ध समूहों का प्रभाव अत्यधिक रहा है। सामान्य हित वाले व्यक्ति अपने सामान्य हितों को प्रोत्साहन देने के लिए अपने आपको समूहों में गठित करते रहे हैं। वर्तमान समय में किमानो, व्यापारियों, श्रमिका आदि के सुसंगठित समूह हैं, वहाँ धार्मिक, जातीय, राष्ट्रीय, नृवशीय और विचारधारा से सम्बन्धित समूह हैं।

तीसरे, अमरीका में मताधिकार का निरन्तर विकास होता रहा है। यह विकास राजनीतिक न्याय की भावना में परिवर्तन, संवैधानिक संशोधनों और सघीय एवं राज्यों की सविधियों द्वारा हुआ है।

समीक्षा प्रश्न

- 1 अमरीकी सविधान की संशोधन प्रक्रिया का आलोचनात्मक परीक्षण कीजिए।
- 2 "संयुक्त राज्य अमरीका का सविधान लिखित होने हुए भी विकास का परिणाम है।" इस कथन के सन्दर्भ में उन तत्त्वों का विश्लेषण कीजिए जो अमरीका के सविधान के विकास में सहायक रहे हैं।

अपराध नहीं कर सकता और न ही ऐसा आचरण कर सकता है जो सार्वजनिक व्यवस्था, सुरक्षा, शांति अथवा नैतिकता पर कुठाराघात करता हो।

2 भाषण और प्रेस की स्वतंत्रता (Freedom of Speech and Press)—संविधान सभी व्यक्तियों को भाषण और प्रेस की स्वतंत्रता प्रदान करता है। प्रथम संशोधन के अनुसार “कांग्रेस किसी ऐसे कानून का निर्माण नहीं करेगी जो भाषण या प्रेस की स्वतंत्रता को कम करेगा।” इस उपबंध का उद्देश्य सार्वजनिक मामला में अनियंत्रित विचार विमर्श को सुनिश्चित करना है। उदाहरणतः अशिष्टता, निंदापूर्ण, मिथ्यावाचन अथवा सुविधा को भंग करने वाले अथवा क्रांति या विद्रोह को प्रोत्साहन देने वाले कार्यों को रोकने के लिए कांग्रेस कानूनों का निर्माण कर सकती है और समय समय पर इस प्रकार के कानूनों का निर्माण होता भी रहा है। सन 1798 का विदेशी राजद्रोही अधिनियम और 1917 का जासूसी अधिनियम इसी प्रकार के कानून हैं जो इस प्रकार की स्वतंत्रताओं पर प्रतिबंध लगाते हैं।

उक्त स्वतंत्रताओं पर प्रतिबंध लगाने के सम्बन्ध में अमरीका में वस्तुतः दो प्रकार के विचार पाये जाते हैं। एक “बुरी प्रवृत्ति” (Bad Tendency) विचार और दूसरा “स्पष्ट एवं वर्तमान खतरा” (Clear and Present Danger) विचार। पहले विचार के समर्थकों का कहना है कि जिन्हें व्यक्तियों संगठनों अथवा समाचार पत्रों की प्रवृत्ति ही बुरी है उन पर नियंत्रण लगाया जाना चाहिए जबकि दूसरे विचार के समर्थकों का कहना है कि स्पष्ट एवं वर्तमान खतरा उत्पन्न होने पर ही नियंत्रण लगाया जाना चाहिए। यद्यपि अमरीका में मामूली तत्त्व पूर्व नियंत्रण निषिद्ध है फिर भी यहाँ “बुरी प्रवृत्ति” विचार को ही स्वीकार किया जाता है। जैसा कि सर्वोच्च न्यायालय ने डेनिस बनाम संयुक्त राज्य के विवाद में अवलोकित किया था कि “किसी प्रत्यक्ष काय के समर्थन से पूर्व भी जहाँ पक्ष में लीन लोग का उद्देश्य अनुकूल अवसर उपस्थित होने पर हिंसक क्रांति को गुरु करता है वहाँ भाषण, प्रेस, और सभा की स्वतंत्रता को प्रतिबंधित किया जा सकता है।”

3 सभा और आवेदन की स्वतंत्रता—प्रथम संशोधन सभी व्यक्तियों को सभा करने और आवेदन देने की स्वतंत्रता प्रदान करता है। परन्तु सभा शांति पूर्वक ही हो सकती है और उसके उद्देश्य एवं और सार्वजनिक सुरक्षा के अनुरूप ही हो सकते हैं। अथ स्वतंत्रताओं की भाँति सभा करने की स्वतंत्रता भी अबाधित नहीं। यानायात की सुविधा जन स्वास्थ्य, शांति और सुव्यवस्था के लिए इस प्रतिबंधित किया जा सकता है।

संविधान सभी व्यक्तियों को सरकार को आवेदन देने की स्वतंत्रता प्रदान करता है। परन्तु आवेदन की स्वतंत्रता व्यक्ति को कोई ऐसी शक्ति प्रदान नहीं करता कि वह अपने आवेदन पर विचार को बाध्य करा सके।

इनमें से प्रथम 10 संशोधनों को राज्यों का अनुमत्यन प्राप्त हो गया और उह 15 दिसम्बर, 1791 को लागू कर दिया गया। ये प्रथम 10 संशोधन ही सामूहिक रूप से अधिकार पत्र कहलाते हैं। इस तरह संयुक्त राज्य अमरीका सम्भवतः विश्व का पहला देश है जिसमें नागरिक स्वतंत्रताओं का पर्याप्त विवरण मिलता है।

नागरिक अधिकारों की विशेषताएँ—अमरीकी नागरिक अधिकारों की प्रमुख विशेषताएँ निम्न हैं—

1 जहाँ तहाँ बिखरे हुए अधिकार—अमरीकी नागरिकों के अधिकार संविधान में एक स्थान पर लिखे नहीं गये जिस प्रकार 1950 के भारतीय संविधान के भाग तीन में नागरिकों के मूल अधिकारों को लिखे किया गया है अथवा संविधान सभ के 1971 के (ब्रेन्नेन) संविधान के अध्याय 7 में नागरिकों के मूल अधिकारों और कर्तव्यों का वर्णन किया गया है, अमरीका में नागरिकों के कुछ अधिकारों का वर्णन मूल संविधान में किया गया है, कुछ का अधिकार पत्र में (प्रथम दस संशोधनों में) और कुछ का 13वें, 14वें, 15वें, और 19वें संशोधनों में किया गया है। उदाहरणतः नागरिकों का बिल आफ राइट्स और कार्पोरेट कानून से संरक्षण तथा बंदी प्रत्यक्षीकरण का अधिकार मूल संविधान के अनुच्छेद 1, खंड 9 से प्राप्त हुए हैं, धर्म, भाषण, प्रेस, सभा और शिकायतों को दूर कराने के लिए आवेदन पत्र की स्वतंत्रताएँ प्रथम संशोधन से प्राप्त हुई हैं, संशोधन 13 नागरिकों को दासता से मुक्ति प्रदान करता है, कानून की उचित प्रक्रिया कानून के समान संरक्षण का अधिकार और नागरिकता सम्बन्धी अधिकार 14वें संशोधन से प्राप्त हुए हैं, आदि।

2 अधिकारों की गणना लोगों द्वारा सुरक्षित अधिकारों को समाप्त नहीं करती—अमरीकी नागरिक केवल उन्हीं अधिकारों का उपयोग नहीं करते जिन्हें मूल संविधान अथवा संशोधनों में परिगणित किया गया है बल्कि उन अधिकारों का भी उपयोग करते हैं जिन्हें संविधान अथवा संशोधनों में गिनाया नहीं गया। संविधान का नौवां संशोधन इस बात को स्पष्ट रूप से रेखांकित करता है कि "संविधान में कुछ अधिकारों की गणना का यह अर्थ नहीं कि लोगों द्वारा सुरक्षित अधिकारों को अस्वीकार किया जा सकता है अथवा उनकी उपेक्षा की जा सकती है।"

3 अधिकारों विशेषाधिकारों एवं उन्मुक्तियों का उल्लेख—संविधान केवल अधिकारों का ही उल्लेख नहीं करता बल्कि विशेषाधिकारों और उन्मुक्तियों का भी उल्लेख करता है। यद्यपि इन सबको न्यायालय का संरक्षण प्राप्त है और इन्हें सामान्य द्वारा लागू कराया जा सकता है परन्तु अधिकारों और विशेषाधिकारों तथा उन्मुक्तियों में अन्तर है। उदाहरणतः जहाँ अधिकार सभा व्यक्तियों को प्राप्त है वहाँ विशेषाधिकार और उन्मुक्तियाँ केवल संयुक्त राज्य के नागरिकों को प्राप्त हैं। यद्यपि विशेषाधिकारों और उन्मुक्तियों को मूचिवद्ध नहीं किया गया फिर भी वे विशेषाधिकार और

- (v) अभियुक्त को अपनी सफाई (बचाव) तथा वकील की सहायता लेने का अवसर मिलना चाहिए।
- (vi) जिम न्यायाधिकरण के ममक्ष मुकद्दम की सुनवाई की जाय उसकी रचना इस प्रकार हो कि निष्कपट और निष्पक्ष निष्पक्ष सम्भव हो।
- (vii) गवाहिया अभियुक्त के सामने ली जाये आदि।
- (viii) कानून स्वयं युक्तियुक्त होना चाहिए अर्थात् न्यायालय को कानून की वैधता अवैधता, औचित्य अनौचित्य को निर्धारित करने की शक्ति होनी चाहिए।

6 समान संरक्षण (Equal Protection)—संविधान सभी को कानून के समान संरक्षण का आश्वासन देता है। चौदहवां संशोधन इस बात की स्पष्ट व्यवस्था करता है कि 'कोई राज्य अपने क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत किसी व्यक्ति को कानून के समान संरक्षण से वंचित नहीं कर सकता।' यद्यपि चौदहवां संशोधन अथवा संविधान का कोई अर्थ अनुच्छेद केन्द्र पर इस प्रकार का कोई स्पष्ट प्रतिबंध नहीं लगाता परन्तु यदि केन्द्र इसको घोर उल्लंघना करता है तो उसके कार्य को पाचवें संशोधन की 'उचित प्रक्रिया' के विरुद्ध समझा जा सकता है। दूसरे शब्दों में, केन्द्रीय सरकार अर्थात् कांग्रेस किसी व्यक्ति को कानून के समान संरक्षण से वंचित नहीं कर सकती।

समान संरक्षण की गारण्टी का यह कदापि अर्थ नहीं कि सभी व्यक्तियों और सभी निगमों के साथ यथायथा एक जैसा व्यवहार किया जाय। वस्तुतः न्यायालयों ने युक्तियुक्त भेदभाव का समर्थन किया है परन्तु एक ही प्रकार के समूह अथवा वर्ग में सभी व्यक्तियों अथवा निगमों में भेदभाव नहीं किया जा सकता। उदाहरणतः महिलाओं के लिए 'पूतलम वेतन सम्बंधी कानून का निर्माण किया जा सकता है और पुरुषों व बच्चों को उससे अलग रखा जा सकता है, विद्वानों को शिक्षा आदि व्यवसायों से निषिद्ध किया जा सकता है, निधन व्यक्तियों की चुनना में धनी व्यक्तियों पर कर की दर में अंतर हो सकता है। परन्तु समान स्तर वाले व्यक्तियों में भेदभाव नहीं किया जा सकता अर्थात् सरकार लोग और व्यवसायों का वर्गीकरण कर सकती है परन्तु यह वर्गीकरण युक्तियुक्त और उचित होना चाहिए और वर्ग या समूह के भीतर प्रत्येक व्यक्ति को भाव समान व्यवहार होना चाहिए। यदि एक वर्ग या समूह को दूसरे वर्ग या समूह से भेदभाव करने के लिए कानून का तानाबाना किया जाता है तो समान संरक्षण की व्यवस्था नहीं है।

अमरीकी समाजिक व्यवस्था की स्थिति यह है कि है राजनीति और कानूनी दृष्टि में समान बनाए जाते पर भी नीचा जाति के साथ भेदभाव का नीचा चलता है।

नागरिक अधिकारों का अपहरण करने से हतोत्साहित करता है। दूसरे, अमरीका में न्यायालय ही सविधान का अन्तिम निवचक है वह कायपालिका आदेशों और कांग्रेस के कानूनों की वैधता-अवधता औचित्य-अनौचित्य आदि को निर्धारित करती है और उन्हें अवैध घोषित कर रद्द कर सकती है। यद्यपि न्यायालय के निर्णयों को प्रभावहीन बनाने के लिए सविधान में सशोधन किये जा सकते हैं परन्तु यह एक अत्यधिक जटिल उपाय है और सामान्यतः ऐसा होना नहीं। तीसरे, अमरीका में न्यायिक सर्वोच्चता के सिद्धांत को अपनाया गया है। ब्रिटेन की भाँति विधायी सर्वोच्चता के सिद्धांत का नहीं अपनाया गया। यही कारण है कि जहाँ अमरीका में न्यायपालिका नागरिकों को कायपालिका और कांग्रेस दोनों की निरकुशता और अत्याचार से संरक्षण प्रदान करती है वहाँ ब्रिटिश न्यायालय ब्रिटिश नागरिकों को कायपालिका निरकुशता से तो संरक्षण दिला सकती है परन्तु ससदीय अत्याचार से नहीं। इसका कारण यह है कि ब्रिटेन में न्यायपालिका संसद द्वारा पारित किसी कानून को अवैध घोषित नहीं कर सकती।

7 अनिश्चितता एवं जटिलता—अमरीकी नागरिक अधिकारों में अनिश्चितता के साथ जटिलता भी पाई जाती है। अनिश्चितता का कारण यह है कि अधिकारों की स्पष्ट सूची और उन पर स्पष्ट सीमाओं के अभाव के कारण वे न्यायालय की मनादेशों के पात्र बन गये हैं। यही कारण है कि अधिकारों के संरक्षण के लिए न्यायालय ने कभी "स्पष्ट एवं वर्तमान संकट परीक्षण" और कभी "बुरी प्रवृत्ति परीक्षण" का प्रयोग किया है। नागरिक अधिकारों की जटिलता का कारण यह है कि कुछ अधिकार केवल व्यक्तियों को और कुछ केवल नागरिकों को प्राप्त हैं, कुछ अधिकार संयुक्त राज्य के नागरिकों को और कुछ राज्यों के नागरिकों को प्राप्त हैं, और कुछ केवल कृत्रिम व्यक्तियों (निगमों) को प्राप्त हैं, कुछ अधिकार राष्ट्रीय सरकार के विरुद्ध हैं और कुछ राज्य सरकारों के विरुद्ध और कुछ दोनों के विरुद्ध हैं। अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय ने इस बात को पूर्णतः स्वीकार नहीं किया कि अधिकार पत्र के सभी अधिकार राज्य सरकारों के विरुद्ध लागू होते हैं यद्यपि 14वाँ संशोधन, विशेषकर उसकी "कानून की उचित प्रक्रिया धारा" इन्हें राज्यों पर लागू करता है।

8 राष्ट्रीयकरण—अमरीका में नागरिक अधिकारों का धीरे धीरे राष्ट्रीयकरण किया गया है। उदाहरणतः गृह युद्ध (1861-65) से पूर्व नागरिक अधिकार केवल केन्द्रीय सरकार को ही प्रतिबन्धित करते थे और राज्य सरकारें नागरिकों पर प्रतिबन्ध लगाने के लिए स्वतन्त्र थीं। परन्तु गृह-युद्ध के बाद जो संशोधन पारित किये गये, विशेषकर संशोधन 13 और 14, उन्होंने राज्य सरकारों के अधिकारों को भी पर्याप्त मात्रा में छीन लिया। उदाहरणतः 14वें संशोधन ने केवल नागरिकता को ही परिभाषित नहीं किया बल्कि यह भी व्यवस्था कर दी कि

विधियों से रक्षा ही नहीं करता बल्कि उनके निर्माण को भी निषिद्ध करता है। अनुच्छेद I खण्ड 9 (3) स्पष्टतया इस प्रकार की विधियों को निषिद्ध करता है। कांग्रेस और राज्य विधान सभायें किसी ऐसे कानून का निर्माण नहीं कर सकती जो पूर्व प्रभावी हो। परन्तु इस प्रकार का निषेध, जैसा कि सर्वोच्च न्यायालय ने त्रिविध विवादों में उद्घोषित किया है, फौजदारी विवादों में ही लागू होना है दीवानी मामलों में नहीं।

10 युक्तिहीन तलाशी और गिरफ्तारी से संरक्षण—संविधान नागरिकों को युक्तिहीन (अनुचित) तलाशी और गिरफ्तारी से संरक्षण प्रदान करता है। यह संरक्षण इस मायता पर आधारित है कि 'व्यक्ति का घर उसका किला है और उसकी पवित्रता नष्ट नहीं होनी चाहिए।' चौथा संशोधन इस बात की स्पष्ट व्यवस्था करता है कि लोगों के इस अधिकार की उल्लंघना नहीं होनी चाहिए कि वे अपने शरीरों, घरों, कागजात (पत्रों) और समान में तथा अनुचित तलाशियों और गिरफ्तारियों से सुरक्षित रहे। कोई वारण्ट तब तक जारी नहीं किया जा सकता जब तक उसे शपथ अथवा प्रतिज्ञा द्वारा सम्भावित कारणों से पुष्ट न किया गया हो, वारण्ट में उस स्थान का जिनकी तलाशी ली जानी है और उन व्यक्तियों अथवा वस्तुओं का जिन्हें जन्म किया जाना है विशेष रूप से वर्णन होना चाहिए। अर्थात् तलाशी और जन्म द्वारा प्राप्त किये गये मूल का प्रयोग व्यक्ति को दोषी ठहराने के लिए प्रयोग नहीं किया जा सकता।

तीसरे संशोधन के अनुसार शांतकाल में मालिक को सहमति के बिना किसी सैनिक को किसी के घर में नहीं ठहराया जा सकता। युद्धकाल में कानून द्वारा निर्धारित पद्धति से ही ऐसा किया जा सकता है।

11 शस्त्र को रखना एवं धारण करना—संविधान नागरिकों को शस्त्र रखने एवं उन्हीं धारण करने का अधिकार देता है। संशोधन दो के अनुसार 'एक स्वतंत्र राज्य की सुरक्षा के लिए एक सुव्यवस्थित नियमित मिलिशिया की आवश्यकता होती है कारणे लागा व शस्त्र रखने और उन्हें धारण करने के अधिकार को उन्मूलन नहीं की जा सकती।' इस संशोधन के बाद भी नागरिक लाइसेंस प्राप्त करने के विवेक प्रकार के शस्त्र रख सकते हैं।

12 देशद्रोहिता (Treason)—अमरीकी संविधान देशद्रोहिता को परिभाषित करता है वह उन परिस्थितियों का वर्णन करता है जिनमें किसी व्यक्ति को देशद्रोहिता का दोषी ठहराया जा सकता है। अनुच्छेद III, खण्ड 3 इस बात को स्पष्ट रूप से रेखांकित करता है कि "मनुष्य राज्या के विरुद्ध युद्ध करना अथवा युद्ध स्थिति में उन्को शत्रुता का मोक्ष देना अथवा उन्हें सहायता अथवा सुविधा देना देशद्रोहिता है।" किसी व्यक्ति का तब तक देशद्रोहिता का दोषी नहीं ठहराया जा सकता "जब तक कि उसके उगत प्रत्यक्ष कार्य में त्रिभुज न्यायालय में गवाह न

B प्रक्रिया सम्बन्धी अधिकार (Procedural Rights)

C व्यक्तिगत सम्पत्ति सम्बन्धी अधिकार (Right to Private Property)

A सारवान् अधिकार (Substantive Rights)

ये वे अधिकार हैं जो अमरीका में प्रजातंत्र की आधारशिलायें हैं। ये व्यक्ति के जीवन और स्वतंत्रता के लिए महत्त्वपूर्ण हैं। इन्हें नागरिक स्वतन्त्रतायें भी कहा जाता है। इनके अंतर्गत अमरीकी नागरिक मुख्यतः निम्न अधिकारों का उपयोग करते हैं—

1 धार्मिक स्वतन्त्रता (Religious Freedom)—अमरीकी मविधान का प्रथम संशोधन सभी व्यक्तियों को धार्मिक स्वतंत्रता का अधिकार देता है। इसके अनुसार “कांग्रेस किसी ऐसे कानून का निर्माण नहीं करेगी जो धर्म का स्थापित करता हो अथवा उसके स्वतंत्र प्रयोग को निषिद्ध करता हो।” इसी प्रकार चौदहवां (14वां) संशोधन राज्य विधान सभाओं को इस प्रकार के कानून के निर्माण की मनाही करता है। स्पष्ट है कि दोनों संशोधन चर्च (धर्म) और राज्य में दीवार को स्वीकार करते हैं अर्थात् मविधान चर्च और राज्य को पृथक्-पृथक् करता है।

एवसन बनाम शिक्षा बोर्ड (Everson Vs Board of Education) के विवाद में भी सर्वोच्च न्यायालय ने अवलोकित किया था कि “सघीय और राज्य सरकारें किसी चर्च (धर्म) की स्थापना नहीं कर सकती, वे किसी ऐसे कानून का निर्माण नहीं कर सकती जो किसी धर्म की सहायता करता हो अथवा सभी धर्मों की सहायता करता हो अथवा एक धर्म को दूसरे धर्म से पसन्द करता हो। वे किसी व्यक्ति को उसकी इच्छा के बिना, बाध्य या प्रभावित नहीं कर सकती कि वह किसी चर्च में जाये अथवा उससे दूर रहे अथवा किसी धर्म में विश्वास करे अथवा अविश्वास करे। वे किसी धर्म के कार्यों अथवा सस्थाओं के समर्थन के लिए किसी प्रकार के कर को नहीं लगा सकती।”

धार्मिक स्वतंत्रता का यह कदापि अर्थ नहीं कि सरकारें (सघीय या राज्य सरकारें) उन धार्मिक प्रथाओं पर प्रतिबन्ध नहीं लगा सकती जिन्हें समाज विरोधी अथवा पाशाविक समझा जाता है। वस्तुतः अमरीका में धार्मिक स्वतंत्रता पर व्यावहारिक प्रतिबन्ध है। उदाहरणतः कांग्रेस ने बहु विवाह प्रथा को गैरकानूनी घोषित किया है यद्यपि मोरमोनस (Mormons) समुदाय इसे अपने धार्मिक विश्वासों के अनुरूप मानता है। सर्वोच्च न्यायालय ने रेनोल्डस बनाम संयुक्त राज्य (Reynolds Vs United States) के विवाद में बहु विवाह प्रथा पर प्रतिबन्ध को उचित बताया है। इसी तरह धार्मिक स्वतंत्रता की छाड़ में कोई व्यक्ति दण्डनीय

समर्थन करने वाले व्यक्तियों से, उत्पीड़न द्वारा स्वीकारोक्ति प्राप्त कर लेती है। सन् 1954 में कांग्रेस ने अनिवाय गवाही अधिनियम पारित करके यह व्यवस्था भी कर दी है कि महा-यायवादी अथवा कांग्रेस समिति के आवेदन पर एक जिला-यायवादी किमी गवाह को आदेश दे सकता है कि अपने विशेषाधिकार का दावा करते हुए भी वह गवाही दे। दूसरे शब्दों में किसी गवाह को गवाही देने के लिए बाध्य किया जा सकता है।

4 जूरी द्वारा जांच—अमरीकी संविधान नागरिकों (अभियुक्तों) को जूरी द्वारा शीघ्र और सावजनिक जांच करवाने का अधिकार देता है। यह अधिकार जहाँ सभी फौजदारी मामलों में उपलब्ध है वहाँ दीवानी मामलों में यह वहीं उपलब्ध है जहाँ मुकदमों की राशि 20 हजार डॉलर या इमसे अधिक होती है। जूरी तथा उससे सम्बन्धित बातों की व्यवस्था संविधान के अनुच्छेद III खण्ड 2, सशोधन पांच, छह, और सात में की गयी है। उदाहरणतः अनुच्छेद III, खण्ड 2, के अनुसार "महाभियोग के मुकदमों को छोड़ कर सभी अपराधों की जांच जूरी द्वारा की जायेगी, इस प्रकार की जांच उस राज्य में की जायेगी जहाँ अपराध किया गया है परन्तु जब अपराध किसी राज्य में नहीं किया जाता तो उसकी जांच उस स्थान अथवा स्थानों पर होती है जहाँ कांग्रेस कानून द्वारा इसके लिए निर्देश देती है।"

5 अत्यधिक जमानत और क्रूर दण्ड से संरक्षण—संविधान प्रत्येक व्यक्ति को अत्यधिक जमानत और क्रूर एवं असाधारण दण्ड से संरक्षण प्रदान करता है। जैमावि आठवें सशोधन में कहा गया है कि "अत्यधिक जमानत की मांग नहीं की जायेगी, अत्यधिक जुरमाने आरोपित नहीं किये जायेंगे और क्रूर तथा असाधारण दण्ड नहीं दिये जायेंगे।" यायानों ने 'अत्यधिक' शब्द को स्पष्ट रूप से कभी परिभाषित नहीं किया। इसके अर्थ परिस्थितियों और अपराध की गम्भीरता पर निर्भर रहे हैं। पाचवें सशोधन के अनुसार "किसी व्यक्ति को एक अपराध के लिए दो बार दण्डित नहीं किया जायेगा।"

C सम्पत्ति का अधिकार (Rights of Private Property)

अमरीका में व्यक्तिगत सम्पत्ति को पवित्र समझा जाता है। अतः संविधान सभी व्यक्तियों को सम्पत्ति का अधिकार देता है। इस पर भी अमरीकी संविधान में कोई ठोस स्पष्ट धारा नहीं, जिस प्रकार भारत में 44वें सशोधन से पूर्व धारा 19 (f) थी, जो अमरीकी नागरिकों को सम्पत्ति का अज्ञान, धारण और ध्वंस का अधिकार दती थी। अमरीकी संविधान का पांचवाँ सशोधन केवल इस बात का व्यवस्था करना है कि 'कानून की उचित प्रक्रिया के बिना किसी व्यक्ति को उसके जीवन, स्वतन्त्रता और सम्पत्ति में यत्न नहीं किया जायेगा और वह उचित मुआवजे के बिना गायजिनिक उपयोग के लिए व्यक्तिगत सम्पत्ति का अधिग्रहण

सविधान भाषण, प्रेस और सभा की स्वतन्त्रताओं में विचरण की स्वतंत्रता का स्पष्ट उल्लेख नहीं करता परन्तु सर्वोच्च न्यायालय ने इस स्वतंत्रता को उक्त स्वतंत्रताओं में अन्तर्निहित स्वीकार किया है।

4 दासता और अनैच्छिक पराधीनता से स्वतंत्रता—सविधान सभी व्यक्तियों को दासता और अनैच्छिक पराधीनता से मुक्ति दिलाता है। तेरहवें संशोधन में इस बात को स्पष्ट रूप से रेखांकित किया गया है कि "मयुक्त राज्य अथवा उसके क्षेत्राधीन किसी स्थान पर न तो दासता और न अनैच्छिक पराधीनता विद्यमान रहेगी सिवाय दण्ड के रूप में जहाँ अपराधी को विधिवत दोषी ठहराया गया हो।" इस संशोधन का उद्देश्य नीचा जाति को दासता और अनैच्छिक पराधीनता से मुक्ति दिलाना था परन्तु यह गारण्टी सभी जातियों को उपलब्ध है। यह संशोधन व्यक्तियों को सभी प्रकार की दासता से मुक्ति दिलाता है। जैसाकि सर्वोच्च न्यायालय ने पोलक बनाम विलियम्स के विवाद में अवलोकित किया था कि 'कोई सरकार, व्यवसाय अथवा व्यक्ति किसी अन्य व्यक्ति को श्रम न चुकाने के कारण न तो पकड़ सकता है और न बलात् कार्य के लिए विवश कर सकता है।' परन्तु सरकार नागरिकों को सेना, मिलिशिया तथा जूरी में काम करने के लिए विवश कर सकती है।

5 कानून की उचित प्रक्रिया (Due Process of Law)—सविधान कानून की उचित प्रक्रिया की गारण्टी देता है। यह गारण्टी केवल व्यक्तियों को ही नहीं अपितु कृत्रिम व्यक्तियों जैसाकि निगमों को भी प्राप्त है। संशोधन V इस बात की स्पष्टतः व्यवस्था करता है कि "कानून की उचित प्रक्रिया के बिना किसी व्यक्ति को उसके जीवन, स्वतंत्रता और सम्पत्ति से वंचित नहीं किया जा सकता।" संशोधन XIV इसी प्रकार का प्रतिबंध राज्यों पर लगाता है।

कानून की उचित प्रक्रिया के अर्थ को स्पष्ट रूप से परिभाषित करना कठिन है। इसका मूल कारण यह है कि इसका अर्थ निरन्तर विकसित होत रहने है फिर भी इसे जिन विविध अर्थों में प्रयुक्त किया जाता रहा है उसके मुख्य पहलू निम्न हैं—

- (i) जिस व्यक्ति या वस्तु में सरकार अथवा उसके निम्न अभिवरण हस्तक्षेप करना चाहत है उस पर उक्त क्षेत्राधिकार होना चाहिए।
- (ii) कानून अथवा आदेश को विधिवत ढंग से निमित्त एवं प्रकाशित किया जाना चाहिए।
- (iii) अपराधी को स्पष्ट रूप से परिभाषित किया जाना चाहिए।
- (iv) अभियुक्त को आरोपों की सूचना मिलनी चाहिए।

शक्तियों का पृथक्करण एवं अवरोध और सन्तुलन

(Separation of Powers and Checks and Balances)

A शक्तियों का पृथक्करण

परिचय (Introduction)—शासन की शक्तियों को अर्थात् व्यवस्थापिका, कार्यपालिका और न्यायपालिका की शक्तियों को समुक्त भी रखा जा सकता है और एक दूसरे से पृथक् भी रखा जा सकता है। इंग्लैण्ड में, जहाँ संसदीय प्रणाली है, शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धान्त को नहीं अपनाया गया। वहाँ कार्यपालिका और व्यवस्थापिका में निरंतर घनिष्ठ सम्बन्ध बना रहता है।—वहाँ वास्तविक कार्यपालिका का चयन ही व्यवस्थापिका से होना है और वह अपने पद और सत्ता के लिए उस पर निर्भर करती है। इंग्लैण्ड में न्यायपालिका स्वतन्त्र तो है परन्तु उसे न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति नहीं अर्थात् न्यायालय संसद द्वारा पारित कानून को अवैध घोषित नहीं कर सकती। भारत जैसे संसदीय प्रणाली वाले देशों में कार्यपालिका और व्यवस्थापिका में निरंतर घनिष्ठ सम्बन्ध तो बना रहता है और न्यायपालिका अपने पद और सत्ता के लिए व्यवस्थापिका पर निर्भर भी करती है परन्तु न्यायपालिका इतनी स्वतन्त्रता का उपयोग करती है कि वह संसद द्वारा पारित कानूनों को अवैध घोषित कर सकती है यदि वे संविधान के विपरीत हैं। अधिनायकवादो एवं सवमत्तावादी राज्यों में शासन की सारी शक्तियाँ कार्यपालिका में निहित होती हैं या उसका अधीन होती हैं। सोवियत संघ जैसे साम्यवादी राज्यों में शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धान्त को स्वीकार ही नहीं किया जाता। वहाँ शासन की सारी शक्तियाँ का उपयोग वस्तुतः साम्यवादी दल करता है। वहाँ शासन और दल की शक्तियाँ मिलाई रखी रहती हैं, दल के सर्वोच्च पदों पर आसीन व्यक्ति ही शासन के सर्वोच्च पदों पर आसीन होते हैं। वहाँ शासनांग अर्थात् व्यवस्थापिका, कार्य

जानी रही है और यह तथ्य वर्तमान अमरीकी समाज में उतना ही महत्व है जितना कि पहले था। वस्तुतः कुछ समय पूर्व तक अमरीका न्यायालयों ने ऐसा निष्पत्ति दिये जिन्होंने नीचा जाति में भेदभाव को बढ़ावा दिया। उदाहरणतः जहाँ (प्लेसी बनाम फ्रेंचमन विवाद में न्यायालय ने 'पृथक् परंतु समान मित्रता' (Separate but equal doctrine) को जन्म दिया वहाँ 1954-55 के ब्राउन बनाम तोपेका शिक्षा बोर्ड के विवाद में न्यायालय ने सार्वजनिक शिक्षा के क्षेत्र में पृथक् शैक्षणिक सुविधाओं को 'स्वाभाविक रूप में असमान' की मंजूरी दी और उन्हें चौदहवें संशोधन की समान संरक्षण व्यवस्था के विपरीत स्वीकार किया।

7 बन्दी प्रत्यक्षीकरण (Habeas Corpus)—संविधान बन्दी प्रत्यक्षीकरण लेख का संरक्षण सभी नागरिकों को प्रदान करता है। इस संरक्षण की विशेषता यह है कि इसे सार्वजनिक सुरक्षा की मांग पर केवल विद्रोह अथवा आक्रमण की स्थिति में ही स्थगित किया जा सकता है। जैसा कि अनुच्छेद I, खण्ड 9 (2) में कहा गया है कि "जब तक विद्रोह या आक्रमण के कारण सार्वजनिक सुरक्षा मांग न करे बन्दी प्रत्यक्षीकरण के विशेषाधिकार को स्थगित नहीं किया जा सकता।" स्पष्ट है कि शांति काल अथवा सार्वजनिक सुरक्षा की मांग न होने पर इसे स्थगित नहीं किया जा सकता। न्यायालय इस बात की समीक्षा कर सकती है कि इसका स्थगन उचित है अथवा नहीं। यदि स्थगन अनुचित है तो न्यायालय उसे अवैध घोषित कर सकती है। जैसा कि न्यायालय ने 1945 में डकन बनाम कोहानामोर्क् के विवाद में हवाई राज्य में द्वितीय महायुद्ध के दौरान स्थगित किया गया बन्दी प्रत्यक्षीकरण को अवैध घोषित कर दिया था।

8 बिल ऑफ अटैंडर से संरक्षण—बिल ऑफ अटैंडर (Bill of Attainder) ऐसी विधायी क्रिया है जो व्यक्ति को 'व्यक्ति जांच के बिना दण्ड प्रदान करती है अर्थात् कष्ट पहुँचाती है। यह क्रिया अभियुक्त को अपनी गफाई (बचाव) का अवसर नहीं देती तथा उसके विरुद्ध लगाये गये आरोपों को सिद्ध नहीं करती फिर भी वह उसे दण्डित करती है।

अमरीकी संविधान सभी नागरिकों को बिल ऑफ अटैंडर से संरक्षण प्रदान करता है। संविधान अनुच्छेद I, खण्ड 9 (3) में केन्द्रीय एवं राज्य सरकारों को बिल ऑफ अटैंडर को पारित करने से मनाही करता है। इस तरह संविधान कांग्रेस और विधान सभाओं के अत्याचार से नागरिकों को संरक्षण प्रदान करता है।

9 कार्यान्तर विधियों से संरक्षण—कार्यान्तर विधि का शाब्दिक अर्थ है 'बाय के बाय' अर्थात् ऐसी विधि जो उम बाय के लिए दण्ड को निश्चित करती है जो उसके निर्माण से पूर्व किया गया है। अमरीकी संविधान नागरिकों की कार्यान्तर

अभिर्व्यक्ति इन शब्दों में की गयी थी—“इस राष्ट्रमण्डल के शासन में व्यवस्थापिका विभाग कायपालिका और न्यायपालिका या उनमें से किसी एक की शक्तियों का प्रयोग कभी नहीं करेगा, कायपालिका विभाग व्यवस्थापिका और न्यायपालिका या उनमें से किसी एक की शक्तियों का प्रयोग कभी नहीं करेगा, न्यायपालिका विभाग व्यवस्थापिका और कायपालिका या उनमें से किसी एक की शक्तियों का प्रयोग कभी नहीं करेगा। यह सब इसलिये कि शासन कानूनों का रहे व्यक्तियों का नहीं।” अलाबामा और कैलिफोर्निया के संविधानों में भी इसी प्रकार की शब्दावली का प्रयोग किया गया था।

अमरीकी संविधान और शक्तियों का पृथक्करण—अमरीका का संविधान औपचारिक रूप से शक्ति पृथक्करण के सिद्धांत की घोषणा नहीं करता और न ही किसी स्थान पर उसे परिभाषित या सुनिश्चित करता है। फिर भी शक्तियों का पृथक्करण सर्वत्र व्याप्त है। वस्तुतः संविधान के प्रथम तीन अनुच्छेदों में शासन शक्तियों का किया गया कठोर विभाजन ही इसकी व्यापकता को स्पष्ट कर देता है। अनुच्छेद 1, खण्ड 1, सभी विधायी शक्तियों को कांग्रेस में निहित करता है, अनुच्छेद 2 खण्ड 1, सभी कार्यपालिका शक्तियों को राष्ट्रपति में निहित करता है, अनुच्छेद 3, खण्ड 1, सभी न्यायिक शक्तियों को सर्वोच्च न्यायालय और अधीनस्थ न्यायालयों में निहित करता है। दूसरे शब्दों में, संविधान कानून निर्माण करने की शक्ति कांग्रेस को प्रदान करता है, उस लागू करने की शक्ति राष्ट्रपति को प्रदान करता है और उसकी व्याख्या करने की शक्ति सर्वोच्च न्यायालय एवं अधीनस्थ न्यायालयों को प्रदान करता है।

अमरीकी संविधान शासनांगों की स्वतंत्रता को अधिक सुनिश्चित करने के लिए अन्य अनेक व्यवस्थायें भी करता है। ये व्यवस्थायें शासन के विभागों की स्वतंत्रता और शक्ति पृथक्करण के सिद्धांत को पुष्ट करती हैं। ये व्यवस्थायें मुख्यतः निम्न हैं—

(i) शासनांगों के सदस्यों के चयन की भिन्न भिन्न प्रक्रिया—कांग्रेस के सदस्यों अर्थात् सीनेट और प्रतिनिधि सभा के सदस्यों का निर्वाचन प्रत्यक्ष जनता द्वारा होता है, राष्ट्रपति का निर्वाचन निर्वाचक मण्डल द्वारा होता है जिसके सदस्यों का निर्वाचन प्रत्यक्ष मतदाताओं द्वारा केवल इस एक उद्देश्य के लिये होता है, न्यायाधीशों की नियुक्ति सीनेट के अनुसमर्थन पर राष्ट्रपति द्वारा होती है।

(ii) शासनांगों के सदस्यों का भिन्न भिन्न कार्यकाल एवं कार्यकाल की निश्चितता—प्रतिनिधि सभन के सदस्यों का कार्यकाल 2 वर्ष है, सीनेट के सदस्यों का 6 वर्ष है और राष्ट्रपति का 4 वर्ष है। न्यायाधीशों की नियुक्ति जीवन-पर्वत होती है अर्थात् वे मद्ब्यवहार तक अपने पद पर बने रहते हैं। प्रत्येक पदाधिकारी का कार्यकाल निश्चित है और उसे समय में पूरा करना एक कठिन कार्य है।

दें अथवा वह स्वयं अपन अपराध को स्वीकार न कर ले।" संविधान गुप्त रूप से अथवा उल्टोडन द्वारा प्राप्त की गयी स्वीकृति को मायता नहीं दता, देशद्रोहिता के अपराध को खुली न्यायालय में ही स्वीकार किया जाना चाहिए।

संविधान कांग्रेस को दशद्रोहिता के दण्ड को निर्धारित करण की शक्ति प्रदान करता है परन्तु उसकी यह शक्ति असीमित नहीं। दशद्रोहिता के दोषी व्यक्ति को उसके जीवन काल तक दण्डित किया जा सकता है, परन्तु कांग्रेस उनमें बच्चों अथवा उसकी सम्पत्ति के उत्तराधिकारियों को उत्तराधिकार संचित नहीं कर सकती।

B प्रक्रिया सम्बन्धी अधिकार (Procedural Rights)

प्रक्रिया सम्बन्धी अधिकार नागरिकों के अधिकार हैं जो अमरीका में कानून के शासन को स्थापित करने हैं और नागरिकों (अभियुक्तों) को इस बात का आश्वासन देते हैं कि उनके साथ युक्तियुक्त न्याय किया जायेगा और जिस प्रक्रिया को अपनाया जायेगा वह भी न्यायचित होगी। ये अधिकार व्यक्ति (अभियुक्त) को निरंकुश अथवा स्वेच्छाचारी न्याय से संरक्षण प्रदान करते हैं। नागरिकों के प्रक्रिया सम्बन्धी अधिकार मुख्यतः निम्न हैं—

1 शीघ्र एवं खुली न्यायालय में सुनवाई—छठे संशोधन के अनुसार सभी फौजदारी मामलों में अभियुक्त को शीघ्र एवं खुली न्यायालय में सुनवाई का अधिकार है। इस व्यवस्था के बाद भी, जैसा कि जिक्र ने कहा है "अमरीका में न्याय की गति धीमी है।"

2 कानूनी सहायता—छठा संशोधन इस बात की स्पष्ट व्यवस्था करता है कि अभियुक्त अपनी रक्षा के लिए किसी अधिवक्ता (वकील) की सहायता ले सकता है। यदि कोई अभियुक्त अधिवक्ता का व्यय महन करने की क्षमता नहीं रखता तो उसे राज्य की ओर से सहायता प्रदान की जाती है। इनके प्रतिरिक्त विराधी गवाहों की गवाही उमकी उपस्थिति में ही हो सकती है, अभियुक्त अपने पक्ष के गवाहों को न्यायालय में उपस्थिति की मांग कर सकता है, आदि।

3 स्वयं होपारोपण के विरुद्ध संरक्षण—संविधान प्रत्येक व्यक्ति को न्यायालय में अपना बयान देना अथवा न देने अर्थात् गवाही देना अथवा न देने की स्वतंत्रता प्रदान करता है। जैसा कि संशोधन V में कहा गया है कि "किसी व्यक्ति (अभियुक्त) को फौजदारी मुकदमे में अपने विरुद्ध गवाही देना के लिए बाध्य नहीं किया जा सकता।" यद्यपि संशोधन V की शब्दावली केवल फौजदारी मुकदमे में व्यक्ति को गारण्टी देती है, परन्तु यह गारण्टी न्यायालय के निर्णयों के अनुसार, दीवानी मामलों में भी उपरन्त है। संविधान की इस व्यवस्था के बाद भी पुत्तिस व्यक्तिगत, विशेषकर साम्यवादी विचारधारा का

आधार पर ही सर्वोच्च न्यायालय ने 1933 के नेशनल रिक्वेरि एक्ट की अनेक धाराओं को रद्द किया था।

B अवरोध और संतुलन

अथ एव प्रकृति—शासन सावयव एकता है। उसकी सफलता, कायक्षमता और वृशलता शासनागो की पारस्परिकता सहिष्णुता और सहयोग पर निर्भर करती है। अतः अमरीका के संविधान निर्माताओं ने शक्तियाँ के पृथक्करण के साथ अवरोध और संतुलन की व्यवस्था को भी लागू किया। मंडीसन ने फेडरेलिस्ट में लिखा था कि “शक्तियों के पृथक्करण का यह कदापि आशय नहीं कि व्यवस्थापिका, न्यायपालिका और न्यायपालिका एक-दूसरे से सम्बद्ध ही न हो जब तक ये तीनों अग एक-दूसरे से सम्बद्ध नहीं किये जाते और उन्हें उस तरह नहीं मिला दिया जाता कि वे एक-दूसरे को नियन्त्रित कर सकें तब नव एक-स्वतंत्र सरकार की स्थापना नहीं हो सकती।” इस तरह अवरोध संतुलन की व्यवस्था शासनागो को जोड़ने और मिलने वाला यंत्र है। यह उनकी पारस्परिक निर्भरता को सुनिश्चित करने वाली व्यवस्था है। इस तरह यह शक्तियों के पृथक्करण का उपसिद्धांत और आवश्यक परिणाम है।

अवरोध और संतुलन व्यवस्था शासन में प्रत्येक अग को दूसरे दो अग के अनन्य क्षेत्र में भाग लेने की शक्ति प्रदान करती है। यह जैसाकि एडिथन और प्रेस ने कहा है, “प्रत्येक अग को दूसरे दो अगो का सर्वेक्षक (Overseer) बनाती है।” यह व्यवस्था एक अग का दूसरे दो अगो की, “प्रत्येक शक्ति में साभेदार नहीं बनाती यद्यपि यह उनकी अत्यधिक महत्त्वपूर्ण शक्तियों को अधिकार भाग में उसे साभेदार बनाती है।” इस तरह यह पर्याप्त साभेदारी की व्यवस्था है।

अवरोध और संतुलन व्यवस्था शासनागो को नियंत्रित करने की व्यवस्था है। यह व्यवस्था प्रत्येक अग को दूसरे दो अगो के अनन्य क्षेत्र में किये गये कार्यों को अवरुद्ध करने (रोकने) अथवा विफल करने की शक्ति प्रदान करती है और यह शासनागो में कभी-कभी गतिरोध और सौदेबाजी का जन्म देती है। परंतु संविधान निर्माता इस व्यवस्था को शासन में संतुलन के लिये आवश्यक समझते थे। उनकी धारणा थी कि यह मनमाने ढंग से प्रयोग की गई शक्तियों को नियंत्रित करने की व्यवस्था है। यह निरवृशता और अनुत्तरदायित्वता पर रोक है। यह ‘नियंत्रण अस्त्र’ है। यह “शक्ति की प्रतिद्वंद्वी शक्ति है”, यह “अवरोध पर अवरोध है”, यह “महत्वाकांक्षा को महत्वाकांक्षा द्वारा रोकने” की व्यवस्था है। यह “सीमित, नियंत्रित और फले हुए” शासन की व्यवस्था है। डी सी ब्रॉल ने ठीक लिखा है कि इसे हमलिये रखा गया था कि ‘कोई अग अपना संतुलन न खो दे।’

अवरोध और संतुलन व्यवस्था शासन में समभौता वृत्ति को जन्म देती है। यह हमें बताने पर बल देती है कि किसी कार्य को करने से पूर्व उस पर शासनागो में व्यापक समभौता होना चाहिये।

किया जा सकता, सकता है।" चौदहवाँ सशोधन इसी प्रकार के प्रतिबन्ध राज्य सरकारों पर लगाता है। निस्सन्देह उक्त दोनों सशोधन सध एव राज्य सरकारों दोनों के सर्वोपरि अधिकार को स्वीकार करते हैं परन्तु फिर भी वे उन पर प्रतिबन्ध भी लगाने हैं अर्थात् व्यक्तिगत सम्पत्ति को सार्वजनिक उद्देश्यों की पूर्ति के लिए तथा कानून की उचित प्रक्रिया और उचित मुआवजे के आदार पर ही अभिग्रहण किया जा सकता है। दूसरे, सविधान में उचित मुआवजे को परिभाषित नहीं किया। इसका निर्णय सम्बन्धित पक्षों में बातचीत द्वारा अथवा असहमति हाने पर उपयुक्त न्यायालय द्वारा किया जाता है।

समीक्षा प्रश्न

- 1 सयुक्त राज्य अमरीका के नागरिकों के मूल अधिकारों की विशेषताओं का विश्लेषण कीजिए।
- 2 अमरीकी सविधान में उल्लिखित नागरिक अधिकारों का वर्णन कीजिये।

आवश्यकता नहीं होती। फिर भी सीनेट का राष्ट्रपति पर अवरोध वास्तविक है। सन् 1919 में सीनेट ने इस अवरोध का प्रयोग प्रभावकारी ढंग से किया था जब उसने वर्साय संधि का अनुसमर्थन करने से इन्कार कर दिया था। यद्यपि अमरीका का राष्ट्रपति वित्त सभ का जन्मदाता था परन्तु सीनेट के अवरोध के कारण अमरीका राष्ट्र सभ का सदस्य नहीं बन सका। सीनेट के विरोध के कारण ही 1979 में सोवियत सभ के साथ की गयी साल्यूट-2 संधि अभी तक लागू नहीं की गई।

नियुक्तियाँ और संधियों पर अनुसमर्थन के अतिरिक्त कांग्रेस अन्य अनेक तरीकों से राष्ट्रपति के कार्य में अवरोध पैदा कर सकती है। कांग्रेस राष्ट्रपति पर महाभियोग लगा सकती है प्रशासनिक विषयों की जांच करा सकती है, वित्त पर नियंत्रण लगा सकती है। राष्ट्रपति बजट पारित नहीं कर सकता और न ही वह कर लगा सकता है। वह विनियोजित राशि ही खर्च कर सकता है। कांग्रेस ही कायपालिका विभागों, प्रशासनिक आयोगों एवं अन्य अभिकरणों की रचना करती है तथा उन्हें सशोधित एवं समाप्त करती है। यद्यपि राष्ट्रपति मैनानो का सर्वोच्च कमाण्डर होता है परन्तु कांग्रेस ही युद्ध की घोषणा कर सकती है यद्यपि राष्ट्रपति युद्ध की परिस्थितियाँ पैदा कर सकता है।

सर्वोच्च न्यायालय भी राष्ट्रपति के कार्य में अवरोध पैदा कर सकती है। न्यायालय उन कायपालिका आदेशों, आज्ञाप्तियों आदि को अवध घोषित कर सकती है जो संविधान के विपरीत हैं।

(iii) न्यायालय को नियंत्रित करने वाले अवरोध—संविधान सारी याचिका शक्तियाँ सर्वोच्च न्यायालय को प्रदान करता है। परन्तु न्यायाधीशों की नियुक्ति सीनेट के अनुसमर्थन पर राष्ट्रपति करता है। कांग्रेस न्यायाधीशों के बतन तथा न्यायालय के अन्य खर्च निर्धारित करती है। कांग्रेस न्यायाधीशों पर महाभियोग लगा सकती है। राष्ट्रपति और कांग्रेस न्यायालय के सदस्यों की सहायता से वृद्धि कर सकते हैं तथा नवीन पदों पर उनसे हमदर्दी रखने वाले न्यायाधीशों को नियुक्त कर सकते हैं। कांग्रेस कुछ प्रकार के विवादों को न्यायालय के क्षेत्राधिकार से बाहर कर सकती है, निम्न मधीय न्यायालयों का जीवन-मरण कांग्रेस के हाथों में है। यदि न्यायालय कोई अनुचित निष्पत्ति दे दे तो कांग्रेस, राज्यों के सहयोग से, संविधान में संशोधन करके उचित निष्पत्ति को घोषणा कर सकती है।

(iv) कांग्रेस के दोनों सदन एक-दूसरे के कार्य को अवरोध कर सकते हैं। क्योंकि संविधान इस बात की मांग करता है कि विधेयक कांग्रेस के दोनों सदन द्वारा एक ही रूप में पारित होना चाहिए अतः कोई एक सदन दूसरे सदन द्वारा पारित विधेयक में अवरोध पैदा कर सकता है। उदाहरणार्थ सांसदों ने प्रतिनिधि

पालिका और न्यायपालिका तथा अन्य सस्यायि साम्यवादी व्यवस्था को पुष्ट एवं सुदृढ़ करने के लिए स्थापित की जाती है। केवल अमरीका जैसे राज्यों में, जहाँ अध्यक्षीय शासन प्रणाली है, शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धांत को अपनाया गया है। वहाँ शासन की शक्तियों का पृथक् पृथक् शासनोपयोग में ही विभक्त नहीं किया गया। बल्कि उन्हें एक दूसरे से अधिक में अधिक स्वतंत्र रखने का प्रयास भी किया गया है।

अमरीकी संविधान निर्माताओं के विचार एवं उन पर पड़ने वाले प्रभाव—अमरीका के संविधान निर्माता स्वतंत्रता और सीमित शासन के कायल थे। वे इन्हें हर स्थिति में सुरक्षित एवं सुनिश्चित करना चाहते थे। उनकी धारणा थी कि शक्ति मनुष्य को भ्रष्ट करती है और निरपेक्ष शक्ति उसे पूर्ण रूप से भ्रष्ट कर देती है। उनका यह भी विश्वास था कि शक्तियों का केन्द्रीकरण उनके दुरुपयोग और सरकारी अत्याचार को जन्म देता है। जैसा कि जेम्स ब्रैक ने लिखा है कि "अमरीका के संविधान निर्माता प्रशासन की शक्तियों के प्रति अत्यधिक ईर्ष्यालु थे। उनका विश्वास था कि जितनी अधिक शक्ति होती है उतना ही अधिक उसके दुरुपयोग का भय रहता है।" मैडोसन ने फेडरेलिस्ट में चेतावनी देने हुए लिखा था कि "सभी विधायी, न्यायपालिका और न्यायपालिका शक्तियों का एक ही हाथों में संचयन चाहे वह एक, कुछ या अनेक के हाथों में हो और चाहे वह वशानुगत, स्वयं नियुक्त भयवा निर्वाचित हो, उस उचित रूप से अत्याचार की परिभाषा कहा जा सकता है।" अतः अमरीका के संविधान निर्माता शक्तियों के केन्द्रीकरण के स्थान पर शक्तियों का पृथक्करण चाहते थे। वे शक्तियों को "सीमित, निर्वाचित और फैलाना" चाहते थे। उन्हें शक्तियों के पृथक्करण में ही शक्तियों के दुरुपयोग और अत्याचार के विरुद्ध सस्यागत गारण्टी की भूलवत् नजर आयी जिसकी उद्देश्य संविधान में व्यवस्था कर दी।

अमरीकी संविधान निर्माताओं की उपर्युक्त विचारधारा पर जान लॉक और माण्टेस्क्यू के विचारों का अत्यधिक प्रभाव पड़ा था। मैडोसन ने लिखा था कि "हम निरंतर माण्टेस्क्यू की दृष्टि छाया से प्रेरणा ग्रहण करते रहे हैं।" लॉक और माण्टेस्क्यू दोनों ने शक्तियों के पृथक्करण का समर्थन किया था। लॉक ने न्यायपालिका और व्यवस्थापिका शक्तियों में भिन्नता की थी और उन्हें पृथक् रखने की बख्शीयता पर बल दिया था। माण्टेस्क्यू ने अपनी रचना *The Spirit of Laws* में नागरिकों की स्वतंत्रता की रक्षा हेतु शासनोपयोग को एक-दूसरे से पृथक् रखने और उन्हें एक दूसरे के बराबर समर्थन पर बल दिया था।

क्रांतिकाल और शक्ति पृथक्करण का सिद्धांत—क्रांतिकाल के प्रत्येक राज्य द्वारा संविधान और राष्ट्रीय संविधान में शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त को अपनाया गया था। सन् 1780 के मैसाचुसेट्स संविधान के अनुच्छेद XXX में इसी प्रादर्श

बाजी ने अवरोध और संतुलन व्यवस्था द्वारा स्थापित नियंत्रण का स्थान ग्रहण कर लिया है।

अवकाश नियुक्तियों की प्रथा ने राष्ट्रपति को सीनेट के अवकाश काल में सीनेट के अनुममथन के बिना नियुक्तियाँ करने का अधिकार दे दिया है। इस प्रथा द्वारा राष्ट्रपति 'उद्दण्ड सीनेट' को 'सहयोगी सीनेट' में बदल सकता है। राष्ट्रपति वांछित व्यक्तियों की तब तक अवकाश नियुक्तियाँ कर सकता है जब तक सीनेट स्वयं अपने अवरोध को समाप्त नहीं कर देती।

कायपालिका समझौते की प्रथा ने सत्रियों पर सीनेट के अनुममथन के डक को प्रभावहीन बना दिया है। कायपालिका समझौते पर सीनेट के अनुममथन की आवश्यकता नहीं होती। इसलिए राष्ट्रपति दूसरे देशों के साथ संधियाँ करने के स्थान पर कायपालिका समझौते पर बल देता है, विशेषकर उस स्थिति में जब सीनेट में विरोधी दल का बहुमत हो और सीनेट उद्दण्ड हो।

(ii) राजनीतिक दल—राजनीतिक दलों के विकास ने प्रशासन रूपी धुरी को चिकनाई प्रदान कर दी है अर्थात् राजनीतिक दलों के विकास के कारण शासन के तीनों अंगों में सहयोग की भावना पैदा हो गयी है और शासन निबाध रूप से चलाकरा है। यह भावना विशेष रूप से उस समय विद्यमान रहती है जब राष्ट्रपति उसी दल से सम्बन्ध रखता है जिसका कांग्रेस के दोनों सदनों में बहुमत होता है। उस समय राष्ट्रपति को अवश्य कठिनाई का अनुभव करना पड़ता है जब कांग्रेस में विरोधी दल का बहुमत होता है। राजनीतिक दलों का ढीला संगठन कभी कभी राष्ट्रपति के लिए सिरदर्द पैदा कर सकता है।

(iii) राष्ट्रपतीय नेतृत्व—राष्ट्रपति का नेतृत्व शासन के तीनों अंगों पर प्रभाव डालने की स्थिति में होता है। विधान के क्षेत्र में उससे आशा की जाने लगी है कि उसका अपना विधायी कार्यक्रम होगा जिसे वह कांग्रेस से अपनी सरकार की शक्तियों और अपने पद के महत्त्व और गौरव द्वारा पारित करा सकता है। वस्तुतः राष्ट्रपतीय नेतृत्व ने कायपालिका और व्यवस्थापिका को एक-दूसरे के निकट ला दिया है।

राष्ट्रपति के पास आज ऐसे साधन उपलब्ध हैं—रेडियो, टेलीविजन, प्रेस सम्मेलन, नीतिरशाही आदि—जिनके मध्यम से वह सीधे अमरीकी जनता को घात कर सकता है और कांग्रेस तथा न्यायालय को प्रभावित कर सकता है। आपातकाल में राष्ट्रपति का नेतृत्व आवश्यक भी होता है और लाभकारी भी। उदाहरण के लिए महायुद्ध के दौरान राष्ट्रपति कांग्रेस की कानून निर्माण की शक्ति पर छाये पड़े। आर्थिक गण्ड के पार में राष्ट्रपति फ्रैंक्लिन, डी रूजवेल्ट ने राष्ट्र की आर्थिक पुनर्निर्माण का भार अपने ऊपर ले लिया था। सन् 1933 में उन्होंने कांग्रेस के पास एक आवश्यक विधायी प्रोग्राम रखा गया।

राष्ट्रपति कांग्रेस को समय से पूर्व भंग नहीं कर सकता, कांग्रेस महाभियोग द्वारा ही राष्ट्रपति और न्यायाधीशों को पदच्युत कर सकती है जो एक कठिन कार्य है।

(iii) शासनागों के सदस्यों के उत्तरदायित्व के क्षेत्र में भिन्नता—प्रतिनिधि सदन के सदस्य अपने आपको जिले के मतदाताओं के प्रति उत्तरदायी समझते हैं, सीनेट के सदस्य अपने-आपको पूरे राज्य के प्रति उत्तरदायी समझते हैं, राष्ट्रपति अपने आपको सम्पूर्ण राष्ट्र के प्रति उत्तरदायी समझता है और न्यायाधीश अपने आपको संविधान के प्रति उत्तरदायी समझते हैं।

(iv) शासनागों की अनन्य सदस्यता—अमरीका में पदाधिकारी एक समय पर एक ही विभाग के सदस्य के रूप में कार्य कर सकते हैं। वे एक समय पर एक से अधिक विभागों के सदस्य के रूप में कार्य नहीं कर सकते। उदाहरणतः यदि कांग्रेस का कोई सदस्य न्यायाधीश के पद पर अवकाश कालिका में किसी प्रशासनिक पद को प्राप्त करना चाहता है तो वह कांग्रेस की अपनी सदस्यता को त्याग कर ही ऐसा कर सकता है अन्यथा नहीं।

स्पष्ट है कि संविधान शासन की शक्तियों के प्रयोग के लिये भिन्न-भिन्न संस्थाओं (शासनागों) की व्यवस्था ही नहीं करना बल्कि उनके लिये-भिन्न-भिन्न पदाधिकारियों की व्यवस्था भी करता है। शासन का प्रत्येक अंग सर्वैधानिक और राजनीतिक दृष्टि से दूसरे दो अंगों से स्वतंत्र है। शासन का प्रत्येक अंग अपनी शक्तियों को सीधे संविधान से प्राप्त करता है किसी दूसरे अंग से प्राप्त नहीं करता। कोई एक अंग न तो पूरे शासन की शक्तियों का प्रयोग कर सकता है और न किसी दूसरे अंग की शक्तियों का प्रयोग करता है। संविधान जिस जो प्रदान करता वह उसे त्याग नहीं सकता और न ही वह उस प्रत्यावाहित कर सकता है। शासनागों को एक दूसरे से यह स्वतंत्रता ही शक्ति पृथक्करण सिद्धान्त का हृदय है जिसकी अमरीकी संविधान सुनिश्चित व्यवस्था करता है। फाइनेर ने ठीक ही लिखा है कि 'अमरीकी संविधान शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त पर लिखा गया एक सचेत एवं विस्तृत निबंध है और वर्तमान समय में विश्व में वह सबसे महत्त्वपूर्ण राजनीतिक व्यवस्था है जो उस सिद्धान्त पर कार्य करती है।'

अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय और शक्ति पृथक्करण का सिद्धान्त—अमरीका की सर्वोच्च न्यायालय ने अपने निर्णयों में शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त को मान्यता दी है। उसने उभर चुके भी किया है। उदाहरणतः, शेक्टर पोल्टो रिगम बनाम सयुक्त राज्य अमरीका के विवाद में सर्वोच्च न्यायालय ने स्पष्ट अवरोधित किया था कि 'तीनों अंगों द्वारा शासन की विभिन्न शाखाओं को जो शक्तियाँ प्राप्त हुई हैं उन्हे किसी शाखा में केंद्रीकृत नहीं किया जा सकता और न ही किसी एक शाखा को सौंपी गई शक्तियाँ किसी दूसरी शाखा को सौंपी जा सकती हैं।' इस के

संघीय व्यवस्था (The Federal System)

अथ एव प्रकृति—सघ शब्द की उत्पत्ति, जिसका अंग्रेजी पर्यायवाची शब्द 'फेडरेशन' है, लैटिन भाषा के शब्द 'फोएडस' (Foedus) से हुई है जिसका अर्थ है सविन या समझौता अर्थात् सघ सावभौम राज्यों के पारस्परिक समझौते का परिणाम होता है। जब कुछ राज्य मिलकर समझौते द्वारा एक नये राज्य को तम देते हैं तो उसे सघ राज्य की सत्ता दी जाती है। जैसाकि हैमिल्टन ने कहा है कि "सघ कुछ राज्यों का मिलाप है जो एक नये राज्य का निर्माण करते हैं।" सघात्मक राज्य विकास का परिणाम नहीं होगा, इसका निर्माण किया जाता है। यह सूभबूझ और समझ का परिणाम होता है। इसमें दोहरी राजनीतिक व्यवस्था—एक सघ की और दूसरी उसके एवको की—पाई जाती है।

सघ का भिन्न भिन्न प्रकार से परिभाषित किया गया है। मेरिवट के लिए यह 'मिश्रित या संयुक्त राज्य है' विलोन्बी के लिए यह "बहुसामन्त नवादी राज्य है।" स्ट्राय के लिए यह एक ऐसा राज्य है "जिसमें अनेक समकक्ष राज्य सामाय उद्देश्य के लिए एकीकृत हो जाते हैं।" डायसी के लिए "यह एक ऐसा राजनीतिक समझौता है जिसमें राज्यों के अधिकारों को सुनिश्चित करने के साथ साथ सम्पूर्ण राष्ट्र की एकता को भी सुनिश्चित किया जाता है।" गानर के लिए "सघ एक ऐसी व्यवस्था है जो केन्द्रीय और स्थानीय सरकारों को मिला देती है। दोनों केन्द्रीय और स्थानीय सरकारें अपने अपने निश्चित क्षेत्रों में, जिसे सामाय सविधान द्वारा निर्धारित किया जाता है सर्वोच्च रहती है।"

सघ का निर्माण—सघ का निर्माण प्रायः दो प्रकार की शक्तियों की प्रक्रिया द्वारा होता है—एक केन्द्रोमुखी शक्तियों (Centripetal Forces) की प्रक्रिया द्वारा और दूसरा केन्द्रविमुखी शक्तियों (Centrifugal forces) की प्रक्रिया द्वारा। केन्द्रोमुखी शक्तियों की प्रक्रिया द्वारा सघ का निर्माण तब होता है जब सावभौम राज्य यह अनुभव करने लगते हैं कि कुछ ऐसे सामाय सुरक्षात्मक, राजनीतिक एवं आर्थिक हित या उद्देश्य हैं जिन्हें पारस्परिक सहयोग द्वारा ही प्राप्त किया जा

सक्षेप मे, अवरोध और सन्तुलन व्यवस्था शक्तियों के पृथक्करण द्वारा पृथक् किय गये शासनागो को जोड़ती और मिलाती है, शासनागो की स्वेच्छाचारिता और शक्तियों के दुस्प्रयोग पर रोक लगाती है और शासन के कार्यों मे व्यापक समझौता वृत्ति को जन्म देती है। इस तरह यह "सीमित नियंत्रित और फले हुए" शासन को सम्भव बनाने की है।

अवरोधो के उदाहरण—भमरीकी सविधान म मुरयत निम्न अवरोधो की व्यवस्था की गई है—

(1) कांग्रेस को नियंत्रित करने वाले अवरोध—सविधान सारी विधायी शक्ति कांग्रेस को प्रदान करता है परन्तु कांग्रेस द्वारा निर्मित विधियों पर राष्ट्रपति की स्वीकृति अनिवार्य है। राष्ट्रपति विधेयका को स्वीकार या अस्वीकार कर सकता है। उसके पास "जेबो" और "निलम्बित" दो प्रकार का निषेधाधिकार है। कांग्रेस सत्र के पिछले दस दिनों मे राष्ट्रपति का निषेधाधिकार अत्यधिक प्रभावकारी होता है। परन्तु यदि कांग्रेस राष्ट्रपति द्वारा अस्वीकृत किसी विधेयक को पुन दो-तिहाई बहुमत मे पारित कर देती है तो फिर वह विधेयक राष्ट्रपति की स्वीकृति के बिना ही कारून बन जाता है।

निषेधाधिकार के अतिरिक्त राष्ट्रपति अनेक तरीकों से कांग्रेस के कार्य मे अवरोध पैदा कर सकता है। राष्ट्रपति कांग्रेस द्वारा पारित कानूनों का धीमी गति से लागू कर सकता है, कांग्रेस द्वारा घोषित युद्ध का आधे मन से जारी रख सकता है, सन्देश द्वार वह कांग्रेस का ऐसे प्रस्ताव भेज सकता है जि हैं वह आवश्यक और उपयोगी समझता है, पदो पर नियुक्तिया करने से इन्कार कर सकता है, आदि।

सर्वोच्च न्यायालय भी कांग्रेस के कार्य मे अवरोध पैदा कर सकती है। न्यायालय के पास न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति है। वह कांग्रेस द्वारा पारित उन कानूनों को अर्थघ घोषित कर सकती है जो सविधान के विपरीत हैं।

सक्षेप म, कांग्रेस के कारून निर्माण की शक्ति असीमित नहीं, वह मनमान ढंग से कानूनों का निर्माण नहीं कर सकती। उस पर राष्ट्रपति और सर्वोच्च न्यायालय का अवरोध रहता है।

(11) राष्ट्रपति को नियंत्रित करने वाले अवरोध—सविधान सारी कार्यपालिका शक्ति राष्ट्रपति को प्रदान करता है। परन्तु राष्ट्रपति द्वारा महत्वपूर्ण पदो पर की गई नियुक्तियों और दूसरे देशो से की गई मधिया पर मीनेट के अनु समर्थन की आवश्यकता हाती है। निस्सन्देह राष्ट्रपति "अवकाश नियुक्तियों" द्वारा सीनेट के अवरोध को तब तक रोक सकता है जब तक सीनेट स्वयं अपने अवरोध को ममाप्त न कर दे। इसके अतिरिक्त राष्ट्रपति दूसरे देशो के साथ मधियों के स्थान पर कार्यपालिका समझौता कर सकता है जिन पर मीनेट के अनुमत्या की

का केन्द्रीयकरण स्वभावतः स्वतंत्रता का विरोधी है अतः वैसे शका की दृष्टि से देखना है। इसीलिए उनके लिए एकात्मक शासन व्यवस्था जो शक्तियों के केन्द्रीयकरण पर आधारित होती है, परतंत्रता की प्रतीक है और सघात्मक शासन व्यवस्था, जो शक्तियों के विभाजन या विकेन्द्रीयकरण पर आधारित है, स्वतंत्रता की प्रतीक है। स्थायी स्थायित्व और स्वतंत्रता को बनाये रखने के लिए ही संविधान निर्माताओं ने एक निवल केन्द्रीय सरकार का निर्माण किया और उसकी शक्तियों का संविधान में गिनाया गया। राज्यों को अवशिष्ट शक्तियाँ प्रदान करने के पीछे भी यही दृष्टिकोण रहा है।

5 विदेशी द्रव सामाजिक और राजनीतिक ढाँचा—आरम्भ से ही अमरीकी सामाजिक और राजनीतिक ढाँचा विकेन्द्रीकृत रहा है। वर्तमान समय में भी ऐसा ही है। अमरीकी राजनीतिक दलों का ढाँचा भी विकेन्द्रीकृत और स्थानीय है। एम. जे. सी. विले ने ठीक लिखा है कि 'संयुक्त राज्य भावना में, जीवन-पद्धति में और संविधान में एक सघीय दृष्टि है।'

अमरीकी सघीय व्यवस्था की विशेषताएँ (Features of American Federal System)

अमरीकी सघीय व्यवस्था की मुख्य विशेषताएँ निम्न हैं—

1 दोहरी शासन व्यवस्था—अमरीकी संविधान देश में दोहरे शासन की व्यवस्था करता है—एक केन्द्रीय (राष्ट्रीय अथवा सघीय) शासन की और दूसरी एकजो (राज्यों) के शासन की। अमरीकी सब के एकक केन्द्रीय सरकार के अधिकार नहीं। वे अपनी शक्तियों का केन्द्र से प्राप्त नहीं करते बल्कि उसी संविधान से प्राप्त करते हैं जिससे केन्द्रीय सरकार अपनी शक्तियों को प्राप्त करती है। दोनों का पृथक् विशिष्ट और स्वतंत्र क्षेत्राधिकार संविधान द्वारा निश्चित है। दोनों अपने अपने क्षेत्र में समुदाय, शक्ति और उत्तरदायित्व का उपयोग करते हैं। कोई दूसरे के क्षेत्र में हस्तक्षेप नहीं कर सकता, कोई अपने क्षेत्राधिकार का अतिभ्रमण नहीं कर सकता और कोई दूसरे की सहमति के बिना शक्तियों के विभाजन में परिवर्तन नहीं कर सकता।

2 शक्तियों का विभाजन—अमरीकी संविधान "गणना और प्रवर्षक विभाजन" के आधार पर केंद्र और राज्यों में शक्तियों का विभाजन करता है। संविधान के अनुच्छेद 1, खण्ड 8 के 18 पैराग्राफ में केंद्र सरकार की शक्तियों को स्पष्ट रूप से गिनाया गया है और जिन शक्तियों को गिनाया नहीं गया और जिन्हें राज्यों का निषिद्ध नहीं किया गया अर्थात् अवशिष्ट शक्तियों को राज्यों के लिए सुरक्षित रखा गया है। दसवाँ संशोधन राज्यों के अवशिष्ट क्षेत्रों को स्पष्ट रूप से रेखांकित करता है। इस संशोधन के अनुसार 'संविधान द्वारा जिन शक्तियों

सदन के उम विधेयक पर सहमत होने से इन्कार कर दिया जिसमें प्रतिनिधि सदन के सदस्यों की संख्या 435 से अधिक रखने की व्यवस्था की गई थी।

(1) राज्य और संघीय सरकार दोनों एक-दूसरे के कार्य को अवरुद्ध कर सकती हैं। उदाहरणतः, संविधान सर्वधानिक संशोधनों पर तीन-चौथाई राज्यों के अनुसमर्थन की मांग करता है। अतः थोड़ी जनसंख्या वाले 13 राज्य मिलकर कांग्रेस द्वारा समर्पित किसी सर्वधानिक संशोधन पर सहमति प्रकट करने से इन्कार कर सकते हैं और उसकी मंजूर कर सकते हैं तथा केन्द्रीय सरकार के कार्य को अवरुद्ध कर सकते हैं। दूसरी ओर, कांग्रेस सहायक अनुदानों द्वारा राज्यों की नीतियों एवं योजनाओं को प्रभावित कर सकती है। क्योंकि राज्यों को अपनी लोक-कल्याणकारी योजनाओं की सिद्धि (पूर्ति) के लिये सहायक अनुदान की अत्यधिक आवश्यकता होती है। अतः वे कांग्रेस द्वारा लगाई गई शर्तों को प्रायः स्वीकार कर लेते हैं।

अवरोध और संतुलन व्यवस्था की विशेषता यह है कि इसकी कोई सीमाएँ नहीं। उदाहरणतः, राष्ट्रपति कांग्रेस द्वारा पारित कितने ही विधेयकों पर अपने विरोधाधिकार का प्रयोग कर सकता है और संशेषों द्वारा विधेयकों के कितने ही प्रस्तावों को कांग्रेस को भेज सकता है। राष्ट्रपति विदेश नीति के निर्माता के रूप में भी कार्य कर सकता है। प्रथम, विदेश नीति के मामले में आरम्भ की शक्ति उसी की है और दूसरे अथवा देशों के साथ संबंधों पर वार्ताएँ करने हुए वह उनका निर्माण भी करता है। इसी तरह न्यायालय भी कानून निर्माण में हिस्सा लेती है जब वह संविधि की व्याख्या करती है और उस नवीन अर्थ प्रदान करती है। कांग्रेस भी न्यायिक प्रक्रिया में हिस्सा लेती है जब वह न्यायालय के क्षमधिकार में परिवर्तन करती है।

अवरोध और संतुलन व्यवस्था का ह्रास—अमरीका में कुछ ऐसे विकास हुए हैं जिन्होंने अवरोध और संतुलन व्यवस्था की नियंत्रण शक्ति का ह्रास कर दिया है। यह विकास मुख्यतः निम्न प्रकार से हुआ है—

(1) प्रथाएँ—अमरीका में सीनेटोरियल शिष्टाचार अवकाश नियुक्तियों और कार्यपालिका समझौते जैसी ऐसी प्रथाओं का विकास हुआ है कि अवरोध और संतुलन व्यवस्था द्वारा स्थापित नियंत्रण ढीला पड़ गया है। उदाहरणतः सीनेटोरियल शिष्टाचार की प्रथा में राष्ट्रपति द्वारा की गई नियुक्तियों पर सीनेट के अनुसमर्थन को प्रायः सुनिश्चित कर दिया है। जब वह सीनेट की नियुक्तियों को स्वीकार कर लेता है जिसके राज्य में नियुक्तियाँ की जा रही हैं तो सीनेट शिष्टाचार के नाते उनका अनुसमर्थन कर देता है। कांग्रेस के सदस्य अपने समर्थकों और सम्बंधियों के लिये अधिक से अधिक नियुक्तियों की इच्छा रखते हैं। अतः राष्ट्रपति नियुक्तियाँ करते समय उनसे सौम्याग्नी करना है। राष्ट्रपति कांग्रेस सदस्यों द्वारा इच्छित नियुक्तियाँ कर देता है और कांग्रेस राष्ट्रपति द्वारा इच्छित वित्तीय विधेयकों को पारित कर देती है। इस तरह सीनेट

श्रीर जैम्स एम वैंड ने उसे "सनत सर्वमानित सभा" श्रीर सतुलन चक्र की सजा दी है ।

यायालय ने अन्तर्निहित शक्तियों के सिद्धांत का विकास करके संविधान को समयानुसूल बनाया है, केन्द्रीय सरकार की शक्तियों का विस्तार करके सघीय व्यवस्था को स्थिर श्रीर सुदृढ किया है । जैसाकि मुनरो ने कहा है कि, "यायाक पुनरावलोकन की शक्ति के अभाव में अमरीकी सर्वधानिक व्यवस्था 50 परस्पर विरोधी सावभौम राज्यों की विरूपता होती ।"

5 लिखित एवं कठोर संविधान—अथ मघीय संविधानों की भांति अमरीकी संविधान भी एक लिखित प्रलेख है । यह विश्व का सबसे छोटा संविधान है । इसमें केवल 7 अनुच्छेद हैं जबकि भारतीय संविधान में 395 अनुच्छेद हैं ।

अमरीकी संविधान एक अत्यधिक कठोर संविधान है । इसकी सशोधन प्रक्रिया अत्यधिक जटिल है । इसमें तब तक सशोधन नहीं किया जा सकता जब तक सशोधन के प्रस्ताव को कांग्रेस के दोनों सदन पृथक पृथक रूप से अपने दो तिहाई बहुमत से पारित न कर दें और तीन-चौथाई राज्य विधान सभों उसका अनुसमर्थन न कर दें । सशोधन की जटिल प्रक्रिया के कारण ही अमरीकी संविधान के लगभग 200 वर्षों के इतिहास में केवल 26 सशोधन ही पारित हो पाये हैं जबकि भारतीय संविधान के 36 वर्षों के इतिहास में 46 सशोधन हो चुके हैं ।

अमरीकी संविधान दो असशोधनीय धाराओं की कल्पना भी करता है । उदाहरणतः सम्बन्धित राज्य की विधानसभा की सहमति के बिना किसी राज्य का विभाजित नहीं किया जा सकता और न दो या दो से अधिक राज्यों या कुछ क्षेत्रों को मिलाकर किसी नये राज्य का निर्माण किया जा सकता है । दूसरे, राज्य की महमति के बिना सीनट में किसी राज्य के समान प्रतिनिधित्व की व्यवस्था न कोई परिवर्तन नहीं किया जा सकता । इस प्रकार की असशोधनीय धाराओं की व्यवस्था विश्व के अन्य मघीय संविधानों में प्रायः नहीं पाई जाती ।

6 दोहरी नागरिकता—अमरीकी संविधान नागरिकों के लिए दोहरी नागरिकता की व्यवस्था करता है अर्थात् प्रत्येक नागरिक संयुक्त राज्य अमरीका की नागरिकता के अनिश्चित उस राज्य की नागरिकता का भी उपयोग करता है जिसमें वह वास्तव में रहता है । संविधान का अनुच्छेद IV, खण्ड 2 दृग वात का स्पष्ट रूप से स्मार्तित करता है कि "प्रत्येक राज्य के नागरिकों को वे सब विभाषाधिकार और अनुक्तियाँ प्राप्त होंगी जो भिन्न भिन्न राज्यों के नागरिकों का प्राप्न हैं ।" दोहरी नागरिकता की यह व्यवस्था विश्व के सभी मघीय राज्यों में नहीं पायी जानी । उदाहरणतः भारत में नागरिक केवल एकदरी नागरिकता—भारतीय नागरिकता—का उपयोग करन हैं ।

7 एकपक्षी की समानता—अमरीकी संविधान मघ के सभी छात्रे रड़े पक्षी

मूल्यांकन—उपयुक्त विकास ने अवरोध और सन्तुलन व्यवस्था का हास किया है परन्तु इस पर भी यह व्यवस्था अमरीकी राजनीतिक जीवन का तथ्य भी है और आदर्श भी। आपातकाल में इस व्यवस्था को "शीघ्र और प्रभावशाली कार्य-चाही के माग में आड़े नहीं आने दिया जाता" परन्तु आपातकाल के बाद यह व्यवस्था पुनः लागू हो जाती है। दलीय व्यवस्था के बाद भी दल के संगठन इतने ढीले हैं कि दल के कुछ सदस्य दलीय नीतियों और सचेतकों के विरुद्ध मतदान करते हैं। जब राष्ट्रपति और कांग्रेस में बहुमत भिन्न भिन्न दलों से सम्बन्ध रखने हैं तो अवरोध और सन्तुलन व्यवस्था द्वारा स्थापित नियंत्रण अत्यधिक प्रभावकारी होता है। उदाहरणतः अनेक भूतपूर्व राष्ट्रपतियों को, विशेषकर विल्सन, आइजनहावर और निक्सन को इसके कारण पर्याप्त कठिनाई का अनुभव करना पड़ा था। निस्सन्देह राष्ट्रपतीय नेतृत्व ने कायपालिका और कांग्रेस को एक-दूसरे के निकट ला दिया है परन्तु "कायपालिका रूपी पहरेदार" संवदा स्वतंत्रता और सतक रहता है। फाइनर ने ठीक लिखा है कि "संविधान निर्माताओं के संविधान सम्बन्धी सभी प्रयोजन पूरे हुए हो ऐसी बात तो नहीं है। परन्तु शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त को लागू करने में वह पूर्ण सफलता मिली है। उन्होंने नेतृत्व की उस भावना को समाप्त कर दिया है जिसका आज की मंत्रिमण्डलीय राजनीति में महत्त्वपूर्ण स्थान है। संविधान निर्माताओं ने कायपालिका को व्यवस्थापिका से पृथक् रखा है।"

समीक्षा प्रश्न

- 1 शक्तियों के पृथक्करण सिद्धांत का क्या अर्थ है? इंग्लैण्ड और अमरीका के संविधान में इस सिद्धांत को कहाँ तक कार्यान्वित किया गया है?
- 2 "अमरीकी संविधान शक्ति पृथक्करण और अवरोध एवं सन्तुलन के सिद्धान्तों पर आधारित है।" इस कथन की समीक्षा कीजिए।

सेना का प्रयोग किया था। राष्ट्रपति ने सेनाओं का प्रयोग इस आधार पर किया था कि ऐसा करना डाक व्यवस्था और अंतरराज्यीय व्यापार को सुचारु रूप से संचालित रखने के लिये आवश्यक था। सन् 1962 में राष्ट्रपति जॉन एफ केंनेडी ने सर्वोच्च न्यायालय के इस आदेश की अनुपालना कराने के लिए, नीशा विद्यार्थी जेम्स एफ मेरीडिथ को मिसिसिपी विश्वविद्यालय में प्रवेश दिया जाय, सेनाओं का प्रयोग किया था।

10 एकको के पृथक संविधान—अमरीकी संविधान सभ के एकको को अपने पृथक संविधान रखने का अधिकार देता है शत यह है कि उनके संविधान सभिय संविधान के विपरीत नहीं हो और वे गणतन्त्रात्मक शासन प्रणाली को ही अपनायें। अमरीकी सभिय व्यवस्था की यह विशेषता भारतीय सभिय व्यवस्था से भिन्न है। प्रथम, भारतीय संविधान सभ में एकको को पृथक संविधान रखने का अधिकार नहीं देता और दूसरे, एक ही संविधान के अन्तर्गत और राज्यों की शासन प्रणाली की व्यवस्था करता है।

11 गवर्नरों का निर्वाचन—अमरीकी सभिय व्यवस्था में राज्यों के कार्यपालिका अध्यक्ष अर्थात् गवर्नर का निर्वाचन होता है। उसका निर्वाचन प्रत्यक्ष रूप से राज्य की जनता द्वारा होता है। अमरीकी सभिय व्यवस्था की यह विशेषता भी भारतीय सभिय व्यवस्था से भिन्न है। भारत में गवर्नर की नियुक्ति केन्द्रीय सरकार के कार्यपालिका अध्यक्ष अर्थात् राष्ट्रपति द्वारा होती है।

12 द्वि-सदनात्मक व्यवस्था—अमरीकी संविधान केन्द्रीय विधानमण्डल अर्थात् कांग्रेस को द्वि-सदनात्मक बनाता है। निम्न सदन को प्रतिनिधि सदन कहते हैं। और उच्च सदन को सीनेट कहते हैं प्रतिनिधि सदन अमरीकी जनता का प्रतिनिधित्व हे करता है जबकि सीनेट अमरीकी सभ के एकको का प्रतिनिधित्व करता है।

कांग्रेस के दोनों सदन समान विधायी, वित्तीय और संवधानिक शक्तियों का उपयोग करते हैं। अमरीकी सभ की यह विशेषता भी भारतीय सभ से भिन्न है। भारतीय सभ द्वि-सदनात्मक विधानमण्डल होते हुए भी लोक सभा, राज्य सभा से अधिक महत्त्वपूर्ण और शक्तिशाली है।

13. संवधानिक सशोधनों में राज्यों की महत्त्वपूर्ण भूमिका—अमरीकी सभिय व्यवस्था में संवधानिक सशोधनों में राज्यों की भूमिका महत्त्वपूर्ण ही नहीं निर्णायक भी है। अमरीकी राज्यों के पास न केवल संवधानिक सशोधनों के प्रस्तावों को आरम्भ करने की शक्ति है बल्कि उन पर अंतिम शक्ति भी राज्यों के पास है। उदाहरणतः दो तिहाई राज्य विधान सभायें संविधान में सशोधन के प्रस्ताव प्रस्तुत करने के लिये कांग्रेस से राष्ट्रीय सम्मेलन को बुलाने के लिए प्रायना कर सकती हैं और कांग्रेस के दोनों सदनों द्वारा पारित संवधानिक सशोधन का कोई प्रस्ताव तब तक लागू नहीं हो सकता जब तक तीन चौथाई राज्य विधान सभायें उनका

सकना है। इस तरह का सघ नीचे से निर्मित होने के कारण बातचीत, सौदेबाजी और समझौते का परिणाम होता है। अमरीका और आस्ट्रेलिया क सघ इसी तरह निर्मित हुए हैं। परन्तु अनेक बार सघ का निर्माण केन्द्रविमुखी शक्तियों की प्रक्रिया द्वारा होता है अर्थात् जब कोई विशाल आकृति वाला एकात्मक राज्य अपने आपको दो, तीन या अनेक राज्यों में विभक्त कर लेता है। कनाडा और भारत के सघ इसी प्रकार स्थापन किए गये हैं। इस प्रकार का सघ ममभौत या सौदेबाजी का परिणाम नहीं होता, इस ऊपर से थोपा जाता है।

अमरीका में सघीय व्यवस्था अपनाने के कारण—सघीय सविधान का विकास अक्सर नहीं होता, उह निर्मित किया जाता है। ये सबदा किसी "प्रेरणा" (Stimuli) का परिणाम होती है। "प्रेरणा" द्वारा विहित समस्याओं के समाधान हेतु साधन के रूप में सघीय व्यवस्था का निर्माण साधन-ममभूकर किया जाता है। जिन समस्याओं के समाधान हेतु अर्थात् जिन कारणों से अमरीकी सविधान निर्माणा अमरीका में सघीय व्यवस्था को अपनाने के लिए प्रेरित हुए वे उनमें प्रमुख निम्न थी—

1 सुरक्षा—अमरीकी सघ के निर्माण से पूर्व अमरीका में ब्रिटिश उपनिवेश के रूप में अनेक (13) राज्य विद्यमान थे। अनेक वर्षों से एक-दूसरे से घृणित रहने के कारण वे अपनी प्रभुता और स्वायत्तता को खोना नहीं चाहते थे। परन्तु बाह्य आक्रमणों का भय इतना अधिक था कि वे अपनी सुरक्षा के लिए एक भी होना चाहते थे। अतः अमरीकी सविधान निर्माताओं के समक्ष मूल समस्या "विभिन्नता में एकता" की थी। इस समस्या का समाधान वे सघीय व्यवस्था को अपनाकर ही कर सकते थे क्योंकि इसके अंतर्गत ही वे सामाज्य उद्देश्यों के लिए एक हो सकते थे और साथ में स्थानीय प्रभुता और स्वायत्तता को बनाये रख सकते थे।

2 विशाल क्षेत्र—अमरीका का विशाल क्षेत्र भी अमरीका में सघीय व्यवस्था अपनाने के लिए उत्तरदायी रहा है। 18वीं शताब्दी में जब मंचार और आवागमन के साधनों का विकास नहीं हुआ था उस समय इतने विशाल क्षेत्र का एक क्षेत्र से शासित करना कठिन कार्य था।

3 विविधता—अमरीकी राज्या में भिन्न भिन्न प्रकार का जातिया पाई जाती है जिनकी भिन्न-भिन्न भाषायें हैं। इन राज्यों की आर्थिक, सामाजिक और राजनीतिक समस्याएँ भी भिन्न भिन्न प्रकार की रही हैं। इन सब समस्याओं का समुचित समाधान तभी हो सकता था जब स्थानीय स्वायत्तता के सिद्धान्त को अपनाया जाता। क्योंकि सघीय व्यवस्था स्थानीय स्वायत्तता को अर्थ किसी प्रकार की शासन व्यवस्था की तुलना में अधिक अच्छी तरह सुनिश्चित करती है अतः अमरीका में इस व्यवस्था को अपनाया गया।

4 स्वतंत्र भावनाएँ—अमरीका निवासी व्यक्तिगत स्वतंत्रता में अत्यधिक विश्वास करते हैं और वे इस निरंतर बनाय रखना चाहते हैं। क्योंकि शक्तिया

है।" अमरीकी सविधान की यह विशेषता भारतीय और कनाडा के सविधानों से भिन्न है। इन दशा में अवशिष्ट शक्तियाँ केन्द्र के पास हैं।

2 परिमणित शक्तियाँ—अमरीकी सविधान के अनुच्छेद 1, खण्ड 8 के 18 पराग्राहों में कन्द्रीय सरकार की जिन शक्तियों को गिनाया गया है उनमें प्रमुख निम्न हैं—

- (i) कर लगाना एवं उसे एकत्रित करना।
- (ii) युवत राज्ज की सार पर ऋण लेना और उसकी अदायगी करना।
- (iii) मुद्रा की व्यवस्था करना।
- (iv) विदेशी और अन्तरराज्यीय वाणिज्य का नियमन करना।
- (v) दशोकरण (नागरिकता) सम्बन्धी कानूनों का निर्माण करना।
- (vi) डाक तथा डाक सड़का की व्यवस्था करना।
- (vii) सर्वोच्च न्यायालय के अधीन अन्य न्यायालयों की व्यवस्था करना।
- (viii) सार-तैल मानकों को निर्धारित करना।
- (ix) एकस्वाधिकार (Patents) और स्वामित्व (प्रकाशनाधिकार Copy right) को प्रदान करना।
- (x) सेना का निर्माण एवं पोषण, नौसेना की स्थापना एवं नागरिक सेना की व्यवस्था।
- (xi) प्रतिरक्षा एवं युद्ध की घोषणा।
- (xii) क्षेत्रों एवं सम्पत्ति का प्रशासन।
- (xiii) महासमुद्र पर डकैतियों एवं घोर अपराधों को परिभाषित एवं दण्डित करना।
- (xiv) सावजनिक कल्याण।
- (xv) विदेशी मामले, आदि आदि।

सविधान में कन्द्रीय सरकार की गिनाई गई शक्तियों की विशेषता यह है कि कांग्रेस उनके निष्पादन के लिये "आवश्यक और उचित" कानूनों का निर्माण कर सकती है "आवश्यक और उचित" धारा एक अत्यन्त लचीली धारा है। सर्वोच्च न्यायालय ने इस धारा की उदार व्याख्याएँ करके अन्तर्निहित शक्तियों के सिद्धान्त का विकास किया है और कन्द्रीय सरकार की शक्तियों के क्षेत्र को अत्यधिक व्यापक बना दिया है।

3 अन्तर्निहित शक्तियाँ (Implied Powers)—अन्तर्निहित शक्तियों का निर्धारण न्यायालय करती है। यह सविधान में गिनाया नहीं गया और कांग्रेस यह निर्धारित नहीं करती। सविधान में वर्णित धाराओं एवं शब्दों की व्याख्या करते समय न्यायालय जिसे विषयों को उनसे निकालती है या जिन्हें वह उनसे अन्तर्निहित स्वीकार करती है या जिसे वह गिनायी गयी शक्तियों के निष्पादन के लिये

समुक्त राज्य को प्रदान नहीं की गयी और उसने द्वारा जिन्हें राज्य को प्रदान नहीं किया गया वे क्रमशः राज्या अधिका लोगो के लिए सुविधा है। संविधान की यह विशेषता भारती और कनाडा के संविधानों के विपरीत है। इन दोनों देशों में अवशिष्ट शक्तियां केन्द्र को प्रदान की गयी हैं।

अमरीकी संविधान में शक्तियों के विभाजन की कुछ विशेषताएँ हैं—

(i) अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय ने "आवश्यक और उचित" के सिद्धांतों के अन्तर्निहित शक्तियों के सिद्धांत का विकास करके न केवल केन्द्र को राज्यो में वृद्धि की है बल्कि उन क्षेत्रों में भी केन्द्रीय सरकार को अधिकार दिये हैं जो संविधान राज्यो के लिए सुरक्षित रखता है। (ii) संघीय संसद को राज्यो का समवर्ती शक्तियां प्राप्त है अर्थात् दोनों संसदों को राज्यो के विषय में कार्य कर सकते हैं। परन्तु यहां भी संविधान अनुच्छेद VI के अन्तर्गत केन्द्र को राज्यो के सिद्धांत को स्वीकार करता है और यदि राज्यो के विषय में केन्द्र के कानून में कोई संघर्ष या विवाद होता है तो केन्द्रीय संसद के कानून को अंतिम माना जाता है। (iii) संविधान अनुच्छेद 1, खंड 9 के अन्तर्गत केन्द्र को केन्द्रीय सरकार और राज्य सरकारों का कुछ अधिकार प्रदान किये गये हैं। उदाहरणतः केन्द्रीय और राज्य सरकारों को अलग-अलग अधिकार प्रदान कर सकती हैं।

3 संविधान की सर्वोच्चता—संविधान के अन्तर्गत केन्द्र और राज्यो के कानून हैं। कानून अथवा विधान सभाओं द्वारा किये गये कानून के अन्तर्गत केन्द्र और राज्यो के विपरीत होता है तो वह उच्च न्यायालय के द्वारा अख्तियार के अन्तर्गत संविधान की उल्लंघना करके अख्तियार के अन्तर्गत अख्तियार के अन्तर्गत केन्द्र को इन शक्तियों में रेखांकित शक्तियों को अख्तियार के अन्तर्गत अख्तियार के अन्तर्गत गये समुक्त राज्य के कानून के अन्तर्गत केन्द्र के कानून को अख्तियार के अन्तर्गत जाने वाली सभी संघीय शक्तियों के अन्तर्गत केन्द्र के कानून के अन्तर्गत उहे मानने के लिए अख्तियार के अन्तर्गत केन्द्र के कानून को अख्तियार के अन्तर्गत विपरीत ही क्यों न हो।

4 स्वतंत्रता—एक स्वतंत्र और पुनरावलोकन की शक्ति और नागरिक अधिकारों का धारण का अधिकार नियमों का अख्तियार के अन्तर्गत केन्द्र के कानून के अन्तर्गत से प्राप्त शक्तियों के अन्तर्गत केन्द्र के कानून के अन्तर्गत

861-
उससे
डाइट
राशी

- (i) राज्यांतरिक (Intra State) वाणिज्य का नियमन ।
- (ii) स्थानीय सरकारों की स्थापना ।
- (iii) स्वास्थ्य एवं नैतिकता की सुरक्षा ।
- (iv) सवैधानिक मशोधनों का अनुसमर्थन ।
- (v) निर्वाचनों का प्रबन्ध ।
- (vi) राज्य संविधानों एवं सरकारों में परिवर्तन ।

राज्यों को 'पुलिस शक्ति' उन्हें स्वास्थ्य, नैतिकता और सुरक्षा के क्षेत्र में व्यापक शक्तियाँ प्रदान करती है। इसी तरह "सर्वोपरि अधिकार" की शक्ति भी उन्हें सार्वजनिक उद्देश्यों के लिए न्यायोचित मुआवजों के आधार पर व्यक्तिगत सम्पत्ति के अधिग्रहण करने की शक्ति प्रदा करती है।

5 समवर्ती शक्तियाँ—अमरीकी संविधान कुछ क्षेत्रों में केन्द्र और राज्य दोनों को समवर्ती शक्तियाँ प्रदान करता है अर्थात् समवर्ती क्षेत्र के अंतर्गत आने वाले विषयों पर केन्द्रीय और राज्य सरकारों दोनों को कानून बनाने का अधिकार है। परन्तु संविधान अनुच्छेद VI, खण्ड 2 में राष्ट्रीय सर्वोच्चता के सिद्धांत को भी स्वीकार करता है। अतः केन्द्रीय सरकार के कानून को राज्य सरकारों के कानून से प्राथमिकता दी जाती है। सर्वोच्च न्यायालय ने 1956 में पेंसिल्वेनिया बनाम नेल्सन के विवाद में स्पष्ट रूप से अवलोकित किया था कि सघीय हित "प्रमुख और व्यापक है।"

समवर्ती क्षेत्र के अन्तर्गत आने वाले मुख्य विषय निम्न हैं—

- (i) कर लगाना ।
- (ii) ऋण लेना ।
- (iii) बैंकों और अन्य निगमों के लिए अधिकार-पत्र जारी करना ।
- (iv) न्यायालयों की स्थापना करना ।
- (v) कानून का निर्माण करना तथा उन्हें लागू करना ।
- (vi) सार्वजनिक कार्यों के लिए सम्पत्ति का अधिग्रहण करना ।
- (vii) सार्वजनिक कल्याण ।
- (viii) निर्वाचनों का नियमन ।
- (ix) अपराधी कार्यों को परिभाषित करना ।
- (x) दण्डित करने की शक्ति, आदि ।

राज्यांतरिक वाणिज्य यद्यपि राज्यों के क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत आता है परन्तु वाणिज्यधारा 7 उन इतना आच्छादित कर दिया है कि इसका भी सार्वजनिक नियंत्रण करने लग गयी है।

6 निषिद्ध की गयी शक्तियाँ—अमरीकी संविधान केन्द्रीय और राज्य सरकारों को कुछ शक्तियों के प्रयोग की मनाही करता है। ये शक्तियाँ निम्नलिखित हैं—

(राज्यों) की समानता को रखा करता है। अनुच्छेद V में इस बात की स्पष्ट व्यवस्था की गयी है कि 'बिना राज्य की महमति के बिना सीनेट में उनके समान प्रतिनिधित्व को समाप्त नहीं किया जा सकता।' सभ में प्रवेश लेने वाले नवीन राज्यों को भी मौलिक राज्यों से सममान नहीं रखा जा सकता। उन्हें भी वे ही राजनीतिक शक्तियाँ प्राप्त होंगी जो मौलिक राज्यों को प्राप्त हैं।

राज्यों के समान प्रतिनिधित्व की व्यवस्था जासख्या पर आधारित प्रतिनिधित्व की व्यवस्था के विपरीत है। यह असमान प्रतिनिधित्व और असमानुपातिक प्रभाव को जन्म देती है। उदाहरण के लिये जनसंख्या वाले वेवादा राज्य को फरोडो की जनसंख्या वाले 'यूयाक' राज्य के समान प्रतिनिधित्व देने का कोई लोकतांत्रिक औचित्य नहीं। सर्वधानिक सभाओं और सचिवों के अनुसमर्थन के मुद्दों पर समान प्रतिनिधित्व की यह व्यवस्था अत्यधिक असमति और बेमेल प्रभाव को जन्म देती है क्योंकि थोड़ी जनसंख्या वाले राज्य मिलकर अर्थात् राष्ट्र का अल्पसंख्यक बहुसंख्यक की इच्छाओं को कुचल सकता है।

8 एकको की अखण्डता—अमरीकी संविधान सभ के एकको की सीमाओं की अखण्डता का आश्वासन देता है। जहाँ भारतीय संविधान सभ को राष्ट्रपति की सिफारिश पर राज्यों के पुनगठन का अधिकार देता है वहाँ अमरीकी संविधान अनुच्छेद IV के खण्ड 2 में इस बात को स्पष्ट रूप से संश्लेषित करता है कि 'संघीय राज्यों की विधानसभाओं और कांग्रेस की सहमति के बिना किसी राज्य से के क्षेत्र के अंदर अथवा किन्हीं दो या दो से अधिक राज्यों या उनके हिस्सों को मिलाकर किसी नये राज्य का निर्माण नहीं किया जा सकता।' अब तक अमरीका में संघीय राज्यों की विधान सभाओं और कांग्रेस की सहमति से पांच राज्यों का निर्माण किया गया है। उदाहरणतः 1791 में 'यूयाक से वर्मोंट का 1792 में वर्जीनिया में वैनेडुक्की का 1796 में उत्तरी कैरोलीना से टैन्सि का 1820 में मैगानुमैटस से मेन का और 1863 से वर्जीनिया से पश्चिमी वर्जीनिया राज्यों का निर्माण किया गया है।

9 अविनाशी सभ—अमरीकी सभ एक अविनाशी सभ है। गृह-युद्ध (1861-65) ने इस मुद्दे को हमेशा के लिए सुनिश्चित कर दिया है कि सभ के एकक उससे पृथक् नहीं हो सकते। सर्वोच्च न्यायालय ने भी 1869 में टक्सास बनाम ह्वाइट के मुकदमे में इस बात को स्वीकार किया था कि "अमरीकी सभ एक अविनाशी सभ है जो अविनाशी राज्यों से मिलकर बना है।"

अमरीकी राज्यों में विघटनकारी प्रवृत्तियों को रोकने के लिए के शीय सरकार ने अनेक बार संघीय सनाया का प्रयोग किया है। उदाहरणतः 1894 में राष्ट्रपति क्लैमलैण्ड ने इल्लिनाइस राज्य के गवर्नर John P. Altgeld के विरोध के बावजूद शिकागो के रेल कामचारियों की हड़ताल का दमन करने के लिए

7 लोगों के लिए सुरक्षित शक्तियाँ—सघीय अथवा किसी राज्य के संविधान में लोगों के लिए सुरक्षित रखी गयी शक्तियों का वर्णन नहीं किया गया। फिर भी निम्न दो प्रकार की शक्तियों को लोगों के लिए सुरक्षित रखी गयी शक्तियों की संज्ञा दी जा सकती है।

- (i) सघीय अथवा राज्य संविधान में संशोधन अथवा उनका पुनर्लेख।
- (ii) शासन पद्धतियों का चयन।

8 राज्यों को आश्वासन—अमरीकी संविधान राज्यों का कुछ गारण्टिया देता है। ये गारण्टिया मुख्यतः निम्न हैं—

- (i) गणराज्य सरकार की गारण्टी।
- (ii) बाह्य आक्रमणों से सुरक्षा।
- (iii) राज्यों की प्राथना पर आंतरिक हिंसा से सुरक्षा।
- (iv) सीनेट में प्रत्येक राज्य का समान प्रतिनिधित्व।
- (v) राज्यों की सीमाओं की अखण्डता अर्थात् केन्द्र सम्बन्धित राज्य विधान सभा की सहमति के बिना किसी राज्य का विभाजित नहीं कर सकता और न ही दो या दो से अधिक राज्यों अथवा उनके कुछ क्षेत्रों को मिला कर किसी नये राज्य का निर्माण कर सकता है।

अमरीका में केन्द्रीयकरण की प्रवृत्ति

(Trend towards Centralization in America)

अमरीकी सघीय व्यवस्था को एक आदर्श सघीय व्यवस्था कहा जाता है। उदाहरणतः के सी ह्वीयर और लार्ड हल्डान ने इस एक 'आदर्श सघ' की संज्ञा दी है। एम जे सी विले का मत है कि 'संयुक्त राज्य भावना में, जीवन पद्धति में और संविधान में एक सघीय दृष्टि है।' अमरीकी संविधान में कुछ ऐसी सघीय विलक्षणताएँ विद्यमान हैं जो उक्त कथनों की साधकता को सिद्ध करती हैं। उदाहरणतः अमरीकी संविधान एक ऐसी केन्द्रीय सरकार की स्थापना करता है जो अपनी रचना में एक निबल सरकार है। दूसरे, संविधान में केन्द्रीय सरकार की शक्तियों को गिनाया गया है अर्थात् केन्द्रीय सरकार राज्यों द्वारा प्रत्यापानित शक्तियों का उपयोग करती है। तीसरे, अदृशित शक्तियाँ अमरीकी सघ के राज्यों के पास हैं। चौथे, संविधान में तब तक संशोधन नहीं हो सकता जब तक तीन चौथाई राज्य विधान सभाओं उमका अनुसमर्थन न कर दें। पाँचवें, राज्य विधान सभाओं की सहमति के बिना केन्द्र उनकी सीमाओं में कोई परिवर्तन नहीं कर सकता। छठे, सीनेट में राज्यों के समान प्रतिनिधित्व की व्यवस्था का समाप्त नहीं किया जा सकता। सातवें सघ में प्रवेश लेने वाले नये राज्यों का भौतिक राज्यों से सम्बन्ध नहीं रखा जा सकता। आठवें, केन्द्र निर्माण कर नहीं बना सकता। नवें केन्द्र वाणिज्य के मामले में एक राज्य की सीमा पर किसी दूसरे राज्य का प्रभुत्व

अनुसमर्थन न कर दे। अमरीकी सघीय व्यवस्था की यह विशेषता भी भारतीय सघीय व्यवस्था से भिन्न है। भारत में जहाँ राज्य सवधानिक सशोधन के प्रस्ताव को पेश नहीं कर सकते वहाँ अविकाश सशोधन समद द्वारा ही पारित किये जा सकने हैं। केवल कुछ सशोधनों के लिए ही राज्यों की आधी विधान सभाओं के समर्थन की आवश्यकता होती है।

14 सघ में नये राज्यों का पवेश—अमरीकी संविधान का अनुच्छेद IV कांग्रेस को सयुक्त राज्य में नये राज्यों के प्रवेश की असंमित शक्ति प्रदान करता है। कांग्रेस किसी नये राज्य को अमरीकी सघ में शामिल करने के लिए बाध्य नहीं। कांग्रेस किसी राज्य को सघ में शामिल कर भी सकती है और किसी को शामिल करने में इनकार भी कर सकती है। संविधान इस बात को स्पष्ट रूप से रेखांकित करता है कि नये राज्यों को मौलिक राज्यों से असमान नहीं रखा जा सकता।

अमरीकी सघ में आरम्भ में केवल 13 राज्य थे। वर्तमान समय में इसके राज्यों की संख्या 50 है। अलास्का और हवाई राज्यों को क्रमशः 1958 और 1959 में सयुक्त राज्य में शामिल किया गया था। राज्यों के अतिरिक्त सयुक्त राज्य अमरीका के कुछ क्षेत्र भी हैं। उदाहरणतः कालमिया डिस्ट्रिक्ट, प्योरटो रिको (Puerto Rico), गुआम, पनामा नहर क्षेत्र, सामोन द्वीप, विर्जिन द्वीप, प्रशांत द्वीपों के पास क्षेत्र आदि सयुक्त राज्य के क्षेत्र हैं। इन क्षेत्रों के प्रशासन के सम्बन्ध में कांग्रेस का नियंत्रण पूर्ण है।

केन्द्र और राज्यों में शक्तियों का विभाजन

(Distribution of Powers between the Centre & the States)

अमरीकी संविधान में केन्द्र और राज्यों में जो शक्तियाँ का विभाजन किया गया है उसकी प्रमुख विशेषताएँ निम्न हैं—

1 गणना और अवशेष का सिद्धान्त—अमरीकी संविधान 'गणना और अवशेष' के सिद्धान्त के आधार पर केन्द्र और राज्यों में शक्तियों का विभाजन करता है। इस सिद्धान्त के अनुसार संविधान में केन्द्र की शक्तियाँ को स्पष्ट रूप से गिनाया गया है अर्थात् केन्द्र प्रथम की गयी अथवा प्रत्यायाजित व गई शक्तियाँ का प्रयोग करता है। शेष शक्तियों का गिनाया नहीं गया और जिन्हें राज्यों का निषिद्ध नहीं किया गया उन्हें राज्यों के लिए सुरक्षित रखा गया है। दूसरे शब्दों में, संविधान अवशिष्ट शक्तियों को राज्यों को प्रदान करता है। इससे संवैधानिक संसाधन ने राज्यों के अवशिष्ट क्षेत्र को स्पष्ट रूप से रेखांकित किया है। इनके अनुसार "संविधान द्वारा जो शक्तियाँ सयुक्त राज्य को प्रदान नहीं की गयीं और जिन्हें उसने द्वारा राज्यों को निषिद्ध नहीं किया गया अथवा राज्यों अथवा लोगों के लिए सुरक्षित

परिचालन और नियंत्रण एक सुदृढ़, शक्तिशाली एवं संगठित केंद्र की मांग करना है। युद्ध काल में न केवल बाह्य शत्रुओं से राष्ट्र को सुरक्षित रखने की आवश्यकता होती है बल्कि आन्तरिक टुटने और विघटनकारी तत्वों में भी राष्ट्र को सुरक्षित रखने की आवश्यकता होती है। युद्ध काल में राष्ट्र के प्राकृतिक, भौतिक और औद्योगिक स्रोतों के पुनर्निर्धारण की आवश्यकता होती है। साधनों और क्षमता की पर्याप्तता के पुनर्नियोजन और कार्यक्रम के नीचे सरकार ही इन सब कार्यों को कर सकती है।

2 परस्पर विरोधी विचारधाराएँ—वर्तमान समय में विश्व में दो परस्पर विरोधी विचारधाराएँ पाई जाती हैं—पूँजीवादी और साम्यवादी। ये दोनों विचार धाराएँ अपने विस्तार के लिए ए-मकल्प हैं। दोनों के परस्पर विरोध ने विश्व में तनाव और शीत युद्ध की स्थिति पैदा कर दी है जो राष्ट्रीय को निरंतर युद्ध की स्थिति में रखती है। यह पाया सुनने को मिलता है कि केन्द्रीय सरकार के हाथ मजबूत करें। यह मन स्थिति ही केन्द्रीय सरकार को शक्तिशाली बनाने की मांग करती है। जैसा कि लियोनार्डो ने कहा कि "रूसी भालू ही स्पष्ट रूप से वह रक्षक है जो हमें केंद्र की ओर धकेल रहा है।"

3 राष्ट्रीय सकट—राष्ट्रीय सकट ने भी केन्द्रीयकरण की प्रवृत्तियों को बढ़ावा दिया है। राष्ट्रीय सकट आन्तरिक उपद्रवों और विघटनकारी तत्वों तथा आर्थिक मंदी में उत्पन्न हो सकते हैं। उदाहरणतः 1930-34 की आर्थिक मंदी के काल में कांग्रेस ने अमीबा की केन्द्रीय सरकार को विशेष विधेयकों के माध्यम से विशेष शक्तियों से विभूषित किया था। फेलिक्स मार्टो का मत है कि राष्ट्रपति फ्रैंकलिन रूजवेल्ट की नीति का उद्देश्य "राष्ट्रीय सरकार के कार्यपालिका अंग में शक्ति का केन्द्रीयकरण करना था।"

4 आर्थिक और सामाजिक समस्याएँ—आधुनिक समय में आर्थिक और सामाजिक समस्याओं का स्वरूप क्षेत्रीय नहीं रहा। उनका स्वरूप अन्तर राज्यांश और कुछ सीमा तक अंतरराष्ट्रीय हो गया है। व्यापार अंतरराष्ट्रीय व्यापार बन गया है, श्रम समस्याएँ केवल एक प्रदेश या राज्य तक सीमित नहीं रही, वे भी अन्तर राज्यांश बन गई हैं। एक स्थान या प्रदेश का समस्याओं का प्रभाव दूसरे प्रदेश या राज्यांश पर पड़ता है। औद्योगिक विकास, स्वास्थ्य और शिक्षा का समस्याएँ राष्ट्रीय होती हैं। इन सब समस्याओं का समाधान राष्ट्रीय स्तर पर राष्ट्रीय सरकार द्वारा ही समुचित ढंग से हो सकता है।

5 देशी राजनीति—वर्तमान युग टेक्नाजी का युग है। आर्थिक और औद्योगिक विकास तकनीकी गति, वैज्ञानिक प्रगति तथा विद्युत् और प्रविष्टि का ग्राह्यता से आर्थिक की श्रेष्ठता और सुश्रुता पर निर्भर करता है। साधनों के पर्याप्तता के कारण राष्ट्रीय सरकारें ही विद्युत् उत्पादन के प्रभाव करने की मात्रा

आवश्यक और उचित समझती है उन्हें अतर्निहित शक्तियाँ कहते हैं। क्योंकि इन्हें प्रदान या गिनायी गयी शक्तियों का लागू या पूरा करने के लिये आवश्यक और उचित समझा जाता है अतः इन्हें पूरक शक्तियाँ भी कहा जाता है।

अतर्निहित शक्तियों के अंतर्गत केन्द्रीय सरकार न मुख्यतः निम्न क्षेत्रों में शक्तियाँ को प्राप्त कर लिया है—

(i) कांग्रेस ने सघीय रिजर्व बैंक की स्थापना की शक्ति को कर लगाने तथा उम्मे एकत्रित करने, ऋण लेने तथा उमकी अदायगी करने और अन्तरराज्यीय वाणिज्य का नियमित करने की शक्ति स प्राप्त किया है।

(ii) "सामाय कल्याण" धारा के अंतर्गत कांग्रेस ने कृषि, शिक्षा, व्यापार सहायता, सामाजिक सुरक्षा जैसे रोजगार व्यवस्था, वैकारी की स्थिति में आर्थिक सहायता, वृद्धावस्था पेंशन कम कीमत-के मकानों को बढ़ावा खाद्यान्ना के मूल्यों को निर्धारित करने आदि की शक्ति भी प्राप्त कर ली है।

(iii) "वाणिज्य धारा" के अन्तर्गत कांग्रेस ने परिवहन और यातायात के साधनों अर्थात् जल शक्त, वायु, रेल, मोटर, तार, टेलीफोन रेडियो, मंचार स्टेशनों, विनिमयो केन्द्रों, बाढ सुरक्षा, जन विभाजक विनाम, हडतालो, मालिक-मजदूर सम्बन्धी, सात्रजनिक स्थानों पर जाति, धर्म या जन्म के आधार पर भिन्नताओं की मनाही आदि विषयों एवं शाखा पर भी नियंत्रण प्राप्त कर लिया है।

(iv) सेनाओं के निर्माण एवं भरण पोषण सम्बन्धी धारा के अन्तर्गत कांग्रेस ने शान्ति काल में भी सेनाओं के निर्माण के लिए व्यक्तियों को भरती एवं खाद्य और अन्य सामग्रों जुटाने, उच्चतम मूल्यों को निर्धारित करने, सम्पत्ति के अधिग्रहण करने, सामग्री के वितरित करने एवं उसका राशन करने सभी वस्तुओं के उत्पादन, वितरण और उपभोग का नियमन करने आदि की शक्ति ग्रहण कर ली है।

4 राज्यों के लिए सुरक्षित शक्तियाँ—भमरीही सविधान की कोई ऐसी धारा या खण्ड नहीं जिसमें राज्यों की शक्तियों को गिनाया गया है जैसाकि केन्द्रीय सरकार को शक्तियों को गिनाया गया है। यह सम्भवतः इमलिय किया गया है कि जो शक्तियाँ विशेष रूप से केन्द्रीय सरकार को प्रदान नहीं की गयी और जिन्हें राज्यों को निषिद्ध नहीं किया गया वे राज्यों के लिये सुरक्षित हैं। मैडिगन न फड-रेलिस्ट न 32 में स्पष्ट रूप से लिखा था कि 'राज्य सरकार स्पष्ट रूप से सम्प्रभुता के व सार अधिकार धारण पान रलेंगी जा उनके पास पहले से और जा उस क्रिया द्वारा मनुक्त राजर को अतः र रूप से प्रदान नहीं किया गया।' हमरें मशेयन ने अविशिष्ट ढोग को राज्यों के लिए सुरक्षित कर दिया गया है।

भमरीकी मध के एकत्रित शक्तियों का प्रयोग करने हैं उनमें प्रमुख चर-निमित्त है—

पर केन्द्रीय सरकार के नियन्त्रण, निर्देशन और नियमों के क्षेत्र को व्यापक बना देना है। अमरीका में यह कहावत चरिताथ है कि "डालर के पीछे पीछे नियन्त्रण चलता है।"

यह कहावत भी चरिताथ है कि "जो बाजा बजाने वाले को धन देता है वह उससे राज की धुन भी सुनना चाहता है।" अर्थात् केन्द्रीय सरकार सहायता अनुदान को सशत अथवा बिना शत द सकती है, वह इसे सामाय या विशिष्ट उद्देश्यों के लिए द सकती है। जब इसे सशत और विशिष्ट उद्देश्यों के लिए प्रदान किया जाता है तो राज्य सरकारों को उन सब शर्तों मानना और उद्देश्यों को स्वीकार करना पड़ता है जो केन्द्रीय सरकार इस सम्बन्ध में निश्चित करती है।

वर्तमान समय में राज्य सरकारों को केन्द्रीय सरकार की सहायता अनुदान राशि की मात्रा इतनी अधिक बढ़ गयी है कि, जैसा कि काल्डवेल ने कहा है, "सहायता अनुदान राज्यों और स्थानीय सरकारों के राजस्व का सबसे बड़ा स्रोत बन गया है।" सहायता अनुदान राशि की मात्रा में निरंतर वृद्धि राज्य सरकारों की निष्पक्ष शक्ति का ह्रास करती है और उनकी प्रभुता एवं स्वायत्तता को सारहीन बनाती है। राज्य सरकारें, जैसा कि कोरी और हॉजट्स ने कहा है, 'सघीय सरकार के पेशान भोनी' अग बन कर रह गयी है।

9 अतनिहित शक्तियाँ—अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय ने अतनिहित शक्तियों के सिद्धान्त का विकास करके केन्द्रीय सरकार की शक्तियों में अत्यधिक विस्तार कर दिया है। सर्वोच्च न्यायालय ने 1819 में मैक्कुलोच बनाम मैरीलैण्ड के मुकदमे में अनुच्छेद 1, खण्ड 8 के पैराग्राफ 15 में वर्णित "आवश्यक और उचित" धारा को उदार व्याख्या करके अतनिहित शक्तियों के सिद्धान्त का विकास किया। इस अतिरिक्त सर्वोच्च न्यायालय ने "सामाय कल्याण धारा" और "वाणिज्य धारा" की इतनी अधिक और उदार व्याख्याएँ की कि केन्द्रीय सरकार को उन मात्रा में शक्तियाँ प्राप्त हो गयी जिन्हें मूल मविधान ने राज्यों के लिए सुरक्षित रखा था। उदाहरणतः कांग्रेस ने सघीय रिजर्व बैंक की स्थापना की शक्ति को कर लगाने तथा उसे एकत्रित कर, ऋण लेने तथा उसकी अदायगी करने और अंतरराज्यीय वाणिज्य को नियमित करने की शक्ति से प्राप्त किया है। वाणिज्य धारा के अन्तर्गत कांग्रेस ने परिवहन और यातायात के साधनों अर्थात् जल, थल, वायु रेल मोटर तार टेलीफोन, रेडियो, संचार स्टेशन, विनिमय केन्द्र, वाड सुरक्षा, जल विभाजन विकास हट्टाया, मालि-कमजदूर सम्प्रदायों सावजनिक स्थानों पर जाति, धर्म का जन्म का आधार पर भिन्नताओं की मनाही आदि विषयों पर नियन्त्रण प्राप्त किया है।

(A) केन्द्रीय सरकार को निषिद्ध की गयी शक्तियाँ—संविधान अनुच्छेद 1, खण्ड 9 केन्द्रीय सरकार को जिन शक्तियों के प्रयोग की मनाही करता है उनमें प्रमुख निम्न हैं—

(i) विद्रोह या आक्रमण की स्थिति को छोड़ कर जब सावजनिक सुरक्षा इसकी भाग धर सकती है, बन्दी प्रत्यक्षीकरण की रिट याचिका के विशेषाधिकार को स्थगित नहीं किया जा सकता ।

(ii) कार्योत्तर कानूनों अथवा बिल ऑफ अटेंडर का निर्माण नहीं किया जा सकता ।

(iii) अधिकार पत्र में दी गयी गारण्टियों को कम नहीं किया जा सकता ।

(iv) वाणिज्य के मामले में एक राज्य की कीमत पर दूसरे राज्य को पसन्द नहीं किया जा सकता ।

(v) सम्बन्धित राज्यों की सहमति के बिना सीमाओं में परिवर्तन नहीं किया जा सकता ।

(vi) प्रवेश लेने वाले नये राज्यों को मौलिक राज्यों से असमान नहीं रखा जा सकता ।

(vii) दासता की प्राप्ति नहीं दी जा सकती ।

(viii) अभिजात वर्गीय उपाधियाँ प्रदान नहीं की जा सकती, आदि ।

(B) राज्य सरकारों को निषिद्ध की गयी शक्तियाँ—संविधान अनुच्छेद 1, खण्ड 10 में राज्य सरकारों को जिन शक्तियों के प्रयोग की मनाही करता है उनमें प्रमुख निम्न हैं—

(i) कोई राज्य किसी सन्धि, समझौते या परिसंघ का निर्माण नहीं कर सकता ।

(ii) कोई राज्य मुद्रा का निर्माण नहीं धर सकता ।

(iii) कार्योत्तर कानूनों का निर्माण नहीं किया जा सकता ।

(iv) अभिजातवर्गीय उपाधियाँ प्रदान नहीं किया जा सकता ।

(v) किसी ऐस कानून का निर्माण नहीं किया जा सकता हूँ जो किसी समझौते या सन्धि को शर्तों को क्षीण करता है ।

(vi) किसी राज्य धर्म की स्थापना नहीं की जा सकती और न ही किसी दूसरे धर्म को सावजनिक पूजा से मना किया जा सकता है ।

(vii) कानून की उचित प्रक्रिया के बिना किसी व्यक्ति की सम्पत्ति को प्राप्त नहीं किया जा सकता ।

(viii) राज्य के अन्दर किसी व्यक्ति को कानून के समान संरक्षण से वंचित नहीं किया जा सकता ।

- 3 अथ सघीय व्यवस्थाओं की भाँति संयुक्त राज्य अमरीका की सघीय व्यवस्था में भी केन्द्रीयकरण की प्रवृत्ति पायी जाती है। सघीय शासन व्यवस्थाओं में केन्द्रीयकरण की इस प्रवृत्ति के कारण का विश्लेषण कीजिए।
- 4 अमरीका, सोवियत संघ तथा स्विट्जरलैण्ड के संघ तथा मघीय इकाइयों के पारस्परिक सम्बन्धों की तुलनात्मक विवेचना कीजिए।
- 5 अमरीकी संविधान में निहित (अन्तर्निहित) शक्तियों के सिद्धान्त का उदाहरण सहित बखान और स्पष्टीकरण कीजिए।

नहीं कर सकता। इससे, प्रत्येक राज्य का अपना पृथक संविधान है जिसमें राज्य विधान सभा स्वयं परिवर्तन कर सकती है। ग्याहरवें, नागरिक संयुक्त राज्य अमरीका को नागरिकता के अतिरिक्त उस राज्य की नागरिकता का भी उपयोग करते हैं जिसमें वे वास्तव में निवास करते हैं, आदि।

उपयुक्त सभी तथ्य अमरीकी सघीय व्यवस्था को एक आदर्श सघीय व्यवस्था बनाते हैं परंतु इस पर भी आधुनिक समय में अथ सघीय व्यवस्थाओं की भांति, अमरीका में भी राष्ट्रीय सरकार को अधिक से अधिक शक्तियाँ समर्पित करने की प्रवृत्ति पाई जाती है। जैसाकि पिनाँक और स्मिथ ने कहा है कि "क्षेत्रीय सरकारों से केन्द्रीय सरकार की ओर शक्तियों के हस्तान्तरण की प्रक्रिया द्रुत गति से चलती रही है।" उदाहरणतः स्वित्जरलैण्ड में केन्द्रीय सरकार को नया सर्वधानिक क्षेत्र प्राप्त हुए हैं, आस्ट्रेलिया और कनाडा की केन्द्रीय सरकारों की शक्तियाँ बढ़ी हुई हैं। अमरीका में जहाँ 14वें और 16वें संवधानिक संशोधनों द्वारा केन्द्रीय सरकार की शक्तियों में वृद्धि हुई है वहाँ अतर्निहित शक्तियों के सिद्धांत के विकास ने केन्द्रीय सरकार को उन दोषों में भी शक्तियाँ प्रदान कर दी हैं जिन्हें संविधान राज्या के लिये सुरक्षित रखता है। सन 1950 का भारतीय संविधान केन्द्र को सिद्धान्ततः शक्तिशाली बनाता है। केन्द्रीय सरकार को बढ़ती हुई शक्तियों के कारण ही अमरीकी सघीय व्यवस्था को "वेदित प्रजातंत्र", स्विस सघीय शासन को कैटनो का "शिक्षक एवं निरीक्षक", रूसी सघीय व्यवस्था को "प्रजातान्त्रिक केन्द्रीयकरण" और भारतीय सघीय व्यवस्था को "संघ-सघीय" अथवा केन्द्र की ओर झुकी हुई सघीय व्यवस्था कहा जाता है।

आधुनिक युग की अनेक ऐसी आवश्यकताएँ हैं जो राष्ट्रीय सरकार को अधिक से अधिक शक्तियाँ समर्पित करने पर बल देती हैं। उदाहरणतः युद्ध और युद्ध का वातावरण अर्थात् शीत-युद्ध और अणु-युद्ध का भय, राष्ट्रीय संकट, आर्थिक मंदी, औद्योगिक क्रान्ति से उत्पन्न समस्याएँ विश्व-व्यापी एवं अंतरराज्यीय वाणिज्य की आवश्यकताएँ, पूँजी और श्रम की समस्याएँ नियोजित विकास की आवश्यकताएँ, सहकारी प्रवृत्तियाँ, सांख्यिक कल्याण और समाज सेवा राज्य की अवधारणा के कारण राज्य के कार्यों में अत्यधिक विस्तार आदि कुछ ऐसे तत्त्व हैं जो राष्ट्रीय सरकार को अत्यधिक शक्तिशाली बनाने पर बल देते हैं।

अमरीका में राष्ट्रीय (केन्द्रीय) सरकार को अधिक से अधिक शक्तियाँ समर्पित करने में जो तत्त्व सहायक रहे हैं, उनमें प्रमुख निम्न हैं—

1 युद्ध—युद्ध एवं युद्ध का वातावरण केन्द्रीय सरकार की शक्तियों में वृद्धि करने में अत्यधिक महत्वपूर्ण तत्त्व रहा है। जब राष्ट्र जीवन-मरण के प्रश्न से घबरा कर रहा हो तो सुरक्षा के प्रश्नों को सघ के एकाकी के हाथों में छोड़ा नहीं जा सकता। युद्ध समूचे राष्ट्रीय जीवन पर नियंत्रण की मांग करता है। युद्ध

समदात्मक और अध्यक्षीय शासन प्रणाली की कार्यपालिका की भिन्नताओं को निम्न शीपको के अंतर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है।

1. कार्यपालिका के स्वरूप में अंतर—समदात्मक शासन प्रणाली में कार्यपालिका का स्वरूप दाहरा होता है। एक राज्याध्यक्ष और दूसरा शासनाध्यक्ष होता है। राज्याध्यक्ष को सम्राट (साम्राज्ञी) या राष्ट्रपति कहा जाता है। वह नाम मात्र का अधिकारी होता है। यद्यपि शासन की मारी शक्तियाँ राज्याध्यक्ष के पास होती हैं और शासन का सारा कार्य उसी के नाम से होता है परंतु वह अपनी शक्तियों का प्रयोग स्वयं नहीं करता। उसकी शक्तियों का वास्तविक प्रयोग उसका मंत्रिमण्डल करना है। मंत्रिमण्डल वास्तविक अध्यक्ष प्रधानमंत्री होता है। जहाँ राज्याध्यक्ष अर्थात् सम्राट (साम्राज्ञी) या राष्ट्रपति अपने कार्यों के लिए उत्तरदायी नहीं होता वहाँ शासनाध्यक्ष अर्थात् प्रधानमंत्री अपने कार्यों के लिए उत्तरदायी होता है। ब्रिटेन में राज्याध्यक्ष और शासनाध्यक्ष के इस भेद को कहावत द्वारा अभिव्यक्त किया जाता है—“सम्राट (साम्राज्ञी) राज्य करता है शासन नहीं करता।” शासन तो प्रधानमंत्री के नतुत्व में मंत्रिमण्डल करता है। ब्रिटिश सम्राट (साम्राज्ञी) को “स्वर्णिम शून्य” “मिट्टी का महादेव”, “खड्ग की मोहर” आदि की सजायें भी दी जाती हैं जो उसकी सर्वधानिक या नाम मान की स्थिति को ही स्पष्ट करती हैं। इस पर भी समदात्मक शासन प्रणाली में राज्याध्यक्ष मंत्रिमण्डल को परामर्श, प्रोत्साहन या चेतावनी दे सकता है। यद्यपि यह मंत्रिमण्डल पर निर्भर करता है कि वह स्वीकार या अस्वीकार करे। संक्षेप में, समदात्मक शासन प्रणाली में राज्याध्यक्ष निष्पक्ष नहीं होता, निष्पक्ष मंत्रिमण्डल ही होता है।

समदात्मक शासन प्रणाली में राज्याध्यक्ष वश या उत्तराधिकार कानून या निर्वाचन द्वारा अपने पद को ग्रहण करना है। उदाहरणतः ब्रिटेन में सम्राट (साम्राज्ञी) सन् 1701 के उत्तराधिकार कानून के आधार पर अपने पद को ग्रहण करता है। आस्ट्रेलिया और कनाडा में राज्याध्यक्ष नामजदगी द्वारा अपने पद को ग्रहण करता है जबकि भारत में राष्ट्रपति निर्वाचन द्वारा अपने पद को ग्रहण करता है। फ्रान्स में सम्राट (साम्राज्ञी) जीवापयत अपना पद पर बना रहता है जबकि भारत का राष्ट्रपति पाँच वर्ष के लिये निर्वाचित होता है।

अध्यक्षीय शासन प्रणाली में कार्यपालिका का स्वरूप एकल होता है। इनमें नाममात्र के राज्याध्यक्ष और वास्तविक शासनाध्यक्ष में कोई भेद नहीं किया जाता। इसमें राज्याध्यक्ष और शासनाध्यक्ष एक ही व्यक्ति होता है। इसमें प्रधानमंत्री के पद जहाँ कोई चीज नहीं होती। जैसाकि सॉस्की ने कहा है कि कार्यपालिका अध्यक्ष ही सम्राट और प्रधानमंत्री दोनों होता है। अध्यक्षीय शासन प्रणाली में जिस व्यक्ति के हाथ में कार्यपालिका शक्ति होती है वह ही उसका वास्तविक

रखती है। यद्यपि राज्य सरकारों के पास भी इस प्रकार की अपनी सेवायें उपलब्ध होती हैं परन्तु उनकी श्रेष्ठता राष्ट्रीय सरकार के पास उपलब्ध सेवाओं की तुलना में न्यून होती है। अतः राज्य सरकारों को प्रायः राष्ट्रीय सेवाओं पर निर्भर रहना पड़ता है। किसी लेखक ने ठीक कहा है कि राज्य सरकारों का कार्य केन्द्रीय सरकार के विशेषज्ञ एवं प्रशिक्षित सावजनिक पदाधिकारियों द्वारा निर्मित योजनाओं, कार्यक्रमों और निर्देशनों को कार्यान्वित करना मात्र रह गया है और राज्य समुचित विकास के लिए उनके नियंत्रण को स्वतः स्वीकार कर लेते हैं।

6. कल्याणकारी राजनीति अथवा समाजसेवी राज्य की अवधारणा—
वर्तमान समय में राज्य का स्वरूप पुलिस राज्य की भाँति नहीं रहा, वह लोक कल्याणकारी अथवा समाजसेवी राज्य बन गया है। अतः राज्य को सेवायें प्रदान करने के लिए अनेक प्रकार की राष्ट्र-व्यापी योजनाओं का निर्माण करना पड़ता है और उन्हें कार्यान्वित करना पड़ता है। उदाहरणतः बगैजगारी, लोहापयोगिता के कार्यों (स्वास्थ्य, शिक्षा आदि) और सामाजिक नियमन के कार्यों को केन्द्रीय स्तर पर ही भली भाँति हल किया जा सकता है। इन सब कार्यों के निष्पादन के लिए नियोजन की आवश्यकता होती है और नियोजन ने केन्द्रीय सरकार को सत्तावान बना दिया है।

7. सवधानिक सशोधन—सवधानिक सशोधनों ने केन्द्रीय सरकार को व शक्तियाँ प्रदान कर दी हैं जिन्हें मूल संविधान ने उसे प्रदान नहीं किया था। उदाहरणतः 16वें संवैधानिक सशोधन ने कांग्रेस को धायकर लगान का अधिकार दे दिया है। 14वें सशोधन ने जितनी मात्रा में राज्यों की शक्तियों का ह्रास किया है उतनी मात्रा में उसने केन्द्रीय सरकार की शक्तियों में वृद्धि की है। उदाहरणतः 14वें सशोधन ने नागरिकता को परिभाषित कर दिया है। राज्य सरकारें किसी ऐसे कानून का निर्माण नहीं कर सकती और नहीं किसी ऐसे कानून को लागू कर सकती हैं जो नागरिकों को उनके विशेषाधिकारों अथवा उन्मुक्तियों में कटौत करता हो। इस सशोधन ने कानून की उचित प्रथियाँ और कानून के समान ममान संरक्षण की व्यवस्था भी कर दी है।

8. सहायता अनुदान (Grant in-Aid)—राज्य सरकारें राज्य लोक कल्याणकारी कार्यों से सम्बन्धित होती हैं। परन्तु उन्हें कार्यान्वित करने के लिए उचित धन प्राप्त नहीं होता। अतः अपने कार्यों को उचित रूप से निष्पादित करने के लिए उन्हें केन्द्रीय सरकार की आर्थिक सहायता पर निर्भर करना पड़ता है। केन्द्रीय सरकार के पास राज्य सरकारों को सहायता अनुदान देने का अधिकार है। परन्तु यह अनुदान उपलब्ध होते हैं। अतः केन्द्रीय सरकार अनुदान देने के लिए राज्य सरकारों को अनुरोध करती है। अतः राज्य सरकारें अपने कार्यों को निष्पादित करने के लिए अनुदान प्राप्त करती हैं।

ब्राइस के शब्दा में ' सचिव राष्ट्रपति की आज्ञाओं का पालन उसी प्रकार करेगा जिस प्रकार दरबारी रोम के मन्त्रियों और रूस के जारों की आज्ञाओं का पालन करेगा ।' अमरीका में सचिवों की स्थिति इस एक उदाहरण से स्पष्ट है । एक राष्ट्रपति अब्राहम लिंकन किसी विषय पर अपने सचिवों से विचार-विमर्श करे थे । जब उस विषय पर मतदान किया गया तो सचिवों ने विषय के निर्यात में मत दिया परन्तु लिंकन स्वयं उसके पक्ष में थे । अंत उठोने विचार विमर्श से यह कह कर समाप्त कर दिया कि ' सात मत विपक्ष में हैं परन्तु एक मत पर मैं जीत रहा हूँ ।' दूसरे शब्दों में, अध्यक्ष आत्मक शासन प्रणाली में कैबिनेट का सर्वसम्मति निर्णय भी अध्यक्ष अर्थात् राष्ट्रपति पर बाध्यकारी नहीं होता जबकि समदात्मक शासन प्रणाली में प्रधान मन्त्री के लिए कैबिनेट कबूतरों के निर्णय की अपेक्षा करना सम्भव नहीं होता ।

3 कायपालिका और व्यवस्थापिका के सम्बन्धों में अंतर—संसदशासन शासन प्रणाली में कायपालिका और व्यवस्थापिका में निम्नतर सम्बन्ध बना रहता है । इसका मूल कारण यह है कि संसदात्मक प्रणाली शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त पर आधारित नहीं होती । इसमें कायपालिका का निर्माण व्यवस्थापिका में बहुमत प्राप्त दल के सदस्यों से होता है । यदि कोई मन्त्री नियुक्ति के समय व्यवस्थापिका का सदस्य नहीं होता तो उस छह महीने के अन्दर उसका सदस्य बनना पड़ता है । यदि वह इस काल में व्यवस्थापिका का सदस्य नहीं बन पाता तो उस अपना पद त्यागना पड़ता है । इन प्रणाली में दल वह यथार्थ है जो कायपालिका और व्यवस्थापिका दोनों पर अपना आधिपत्य जमाव रखता है । इस आधिपत्य के कारण कायपालिका और व्यवस्थापिका में गतिरोध उत्पन्न नहीं होता क्योंकि एक ही समय पर उतने सदस्य कायपालिका और व्यवस्थापिका के सदस्य होते हैं । इस प्रणाली में कायपालिका व्यवस्थापिका का नेतृत्व करती है, शासन की नीति निर्धारित करती है और प्रशासन का संचालन करती है । कायपालिका के सदस्य अर्थात् मन्त्री व्यवस्थापिका में विधेयकों को प्रस्तुत करते हैं तथा उन्हें बहुमत के आधार पर पारित कराने हैं । कायपालिका के सदस्य व्यवस्थापिका में उपस्थित होते हैं, बहस-विवाद में हिस्सा लेते हैं और सरकारी नीतियों का समर्थन करते हैं । बेन्टल्ट के शब्दों में कहा है कि "मनिफेस्ट एक जोड़ने वाली समिति है—यह एक हाइड्रन है जो जोड़ती है यह एक बरगुम्रा है जो कायपालिका और व्यवस्थापिका को जोड़ता है ।"

संसदात्मक शासन प्रणाली में कायपालिका और व्यवस्थापिका एक दूसरे से पृथक् और स्वतंत्र होती हैं । इसका मूल कारण यह है कि यह प्रणाली शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त पर आधारित होती है । इसमें कायपालिका का निर्माण व्यवस्थापिका (कांग्रेस) से नहीं होता । इसमें कायपालिका के सदस्यों

10 स्थानीय स्तर पर राष्ट्रीय सरकार—वर्तमान समय में राष्ट्रीय सरकार स्थानीय स्तर पर—मोटरला, कस्बों, नगरी आदि नागरिकों को सीधे ऐसी सेवाएँ प्रदान करती है कि उस अथ राज्य सरकार या उनके कर्मचारियों के विचौलियपन की आवश्यकता नहीं होती। उदाहरणतः डाक, तार टेलीफोन, भू संरक्षण जांच (F B I) आदि ऐसी ही सेवाएँ हैं जो राष्ट्रीय सरकार नागरिकों को सीधे स्वयं प्रदान करती है। इन सेवाओं का संचालन केन्द्रीय सरकार के कर्मचारियों द्वारा होता है। ये सेवाएँ सहकारी संघ के रूप में नहीं अर्थात् स्थानीय स्तर पर राष्ट्रीय सरकार के कारणों एवं शक्ति का विस्तार है।

11 गृह युद्ध—अमरीकी गृह युद्ध (1861-65) ने भी केन्द्रीय सरकार की शक्तियों में वृद्धि करने में सहयोग दिया है। यद्यपि गृह युद्ध का मुख्य मुद्दा नीग्रो जाति की मुक्ति थी परन्तु इसने दो प्रश्नों को हमेशा के लिए सुनिश्चित कर दिया। इसने सुनिश्चित कर दिया कि अमरीकी संघ एक अविनाशी संघ है और कोई राज्य उससे पृथक् नहीं हो सकता। दूसरे, केन्द्रीय सरकार विघटनकारी प्रवृत्तियों का दमन करने के लिए सैनिक शक्ति का प्रयोग कर सकती है। एक बार शक्तियाँ प्राप्त कर लेने के बाद केन्द्रीय सरकार ने उन शक्तियों का सभी परित्याग नहीं किया।

निस्सन्देह अमरीका में राज्य अधिकारों का समर्थन करने वाले अनेक गुट, समूह और संगठन वर्तमान समय में भी विद्यमान हैं और साउथ कैरोलिना के जॉन मी कैलहून जैसे नेता सर्वोच्च न्यायालय की शक्तियों को कम करने के लिए 'संघ की न्यायालय' का सुझाव देते हैं परन्तु इन तत्त्वों को कुछ ही लागू का समर्थन प्राप्त होने से ये प्रभावहीन हैं।

स्पष्ट है कि अमरीका में, अथ सघीय व्यवस्थाओं की भाँति, केन्द्रीय सरकार को अधिक से अधिक शक्तियाँ समर्पित करने की प्रवृत्ति पाई जाती है। ग्रिफिथ का मत है कि "अब हम सही सघीय सरकार के अधीन नहीं रहते।"

अन्तर्निहित शक्तियों का सिद्धांत (Doctrine of Implied Powers)

इस सिद्धांत की विस्तृत व्याख्या सघीय न्यायालय के अध्याय 4 में की गयी है। अतः इसका अध्ययन उसी स्थान पर कीजिए।

समीक्षा प्रश्न

- 1 अमरीकी सघीय व्यवस्था की विशेषताओं का वर्णन कीजिए।
- 2 संयुक्त राज्य अमरीका में केन्द्र और राज्यों में शक्तियों का विभाजन किस आधार पर किया गया है?

सकती है। यह सत्य है कि एक सुदृढ और मगठित दलीय व्यवस्था के विकास ने मसदात्मक प्रणाली की इस विशेषता को प्रायः गौण बना दिया है फिर भी व्यवस्थापिका के हाथों में इस शक्ति का होना ही मन्त्रिमण्डल को सतक रखने और उस पर अग्रगण्य लगाने के लिये पर्याप्त है। इस प्रणाली में शासनाध्यक्ष (प्रधान मंत्री) भी राज्याध्यक्ष की परामर्श दकर ससद को समय से पूव भंग करवा सकता है।

अध्यक्षात्मक शासन प्रणाली में कायपालिका और व्यवस्थापिका दोनों का कायकाल संविधान द्वारा निश्चित होता है। अतः न तो व्यवस्थापिका अविश्वास के प्रस्ताव द्वारा कायपालिका को समय से पूव पदच्युत कर सकती है और न कायपालिका व्यवस्थापिका को समय से पूव भंग कर सकती है। स्पष्ट है कि इस प्रणाली में कायपालिका और व्यवस्थापिका दोनों अपने कायकाल के लिये एक-दूसरे पर निर्भर नहीं करते और न ही वे एक-दूसरे को नियंत्रित करने की स्थिति में होते हैं। यह सत्य है कि अमरीका में कांग्रेस महाभियोग के प्रस्ताव द्वारा राष्ट्रपति को समय से पूव पदच्युत कर सकती है परन्तु महाभियोग की प्रक्रिया इतनी जटिल है कि किसी राष्ट्रपति को आज तक महाभियोग के प्रस्ताव द्वारा पदच्युत नहीं किया जा सका। अतः यह कहा जा सकता है कि अमरीका में इस व्यवस्था का प्रयोग न होने से बह प्रायः निरर्थक बन गयी है।

6 राजनीतिक सजातीयता और दक्षता में अंतर—संसदीय सरकार दलीय सरकार होती है। इसमें कायपालिका (मन्त्रिमण्डल) के सभी सदस्य एक ही राजनीतिक दल से सम्बन्ध रखते हैं। महत्त्वपूर्ण सावजनिक विषयों पर उनके समान या लगभग समान विचार होते हैं। यही कारण है कि इस प्रकार की सरकार में विपक्ष के सदस्यों को मन्त्रिमण्डल में शामिल नहीं किया जाता। इसमें राजनीतिक विचारों और सिद्धांतों की एकता के कारण मन्त्रिमण्डल की नीतियों, सिद्धांतों और कायक्रमा में एकता पाई जाती है। इसमें उच्च राजनीतिक पदों को योग्यता के आधार पर नहीं बल्कि दल की सदस्यता के आधार पर वितरित किया जाता है। अतः इस प्रणाली में यह आवश्यक नहीं कि मंत्री योग्य और कुशल ही सिद्ध हों। वे प्रकुशल भी हो सकते हैं। किसी लेखक ने संसदीय सरकार को ठीक-ठीक "दल की, दल के द्वारा और दल के लिये" सरकार की सजा दी है।

अध्यक्षात्मक सरकार में राष्ट्रपति का निर्वाचन यद्यपि दलीय आधार पर होता है परन्तु सचिवों का नियुक्ति करते समय वह अपने दल की बाध्यताओं से इतना बंधन हुआ नहीं होता जितना कि संसदीय प्रणाली में प्रधानमंत्री अपने दल की बाध्यताओं से बंधा हुआ होता है। अध्यक्षात्मक प्रणाली में राष्ट्रपति अपने सचिवों का योग्यता और कुशलता के आधार पर नियुक्त करता है चाहे वे विपक्ष से ही सम्बन्ध क्यों न रखें हों। उदाहरणतः राष्ट्रपति क्लेवलण्ड डेमोक्रेटिक पार्टी के सदस्य थे परन्तु उन्होंने रिपब्लिकन दल के सदस्य वाल्टर जी बुशमैन को अपना

संसदात्मक एवं अध्यक्षीय सरकारें

—एक तुलनात्मक अध्ययन

(Parliamentary and Presidential Governments
A Comparative Study)

कार्यपालिका और व्यवस्थापिका के सम्बन्धों के आधार पर सरकारों को दो भागों में विभाजित किया जाता है जिन्हें संसदात्मक और अध्यक्षीय सरकारें कहते हैं। जिस शासन व्यवस्था में कार्यपालिका का स्वरूप दोहरा होता है अर्थात् नाम मात्र की और वास्तविक कार्यपालिका होती है जिसमें कार्यपालिका और व्यवस्थापिका में निरन्तर घनिष्ठ सम्बन्ध बना रहता है और जिसमें कार्यपालिका व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी होती है तथा उसके विश्वास पर ही अपने पद पर बनी रहती है उसे संसदात्मक सरकार कहते हैं। ब्रिटेन, भारत, कनाडा, आस्ट्रेलिया, जापान आदि अनेक देशों में संसदात्मक सरकारें विद्यमान हैं। दूसरी ओर, जिस शासन व्यवस्था में कार्यपालिका का स्वरूप एकन होता है अर्थात् जिसमें नाम मात्र की और वास्तविक कार्यपालिका में कोई भेद नहीं किया जाता, जिसमें शासन की कार्यपालिका-शक्ति एक अध्यक्ष अथवा राष्ट्रपति में निहित होती है, जिसमें कार्यपालिका व्यवस्थापिका से पृथक एक स्वतन्त्र होती है और जिसमें कार्यपालिका का कार्यबाल निश्चित होता है और वह व्यवस्थापिका के विश्वास पर निर्भर नहीं करती उसे अध्यक्षीय या राष्ट्रपतीय सरकार कहते हैं। अमरीका, ब्राजील तथा लातीन अमरीका के अनेक देशों में अध्यक्षीय सरकारें हैं।

संसदात्मक सरकार को अनेक नामों से भी पुकारा जाता है। उसे कैबिनेट, मन्त्रिमण्डलीय और उत्तरदायी सरकार कहा जाता है। दूसरी ओर, अध्यक्षीय सरकार को राष्ट्रपतीय और अनुत्तरदायी सरकार कहा जाता है। संसदात्मक सरकार शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त पर आधारित नहीं है परन्तु अध्यक्षीय सरकार शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त पर आधारित होती है।

संघीय कार्यपालिका अथवा राष्ट्रपति

(The Federal Executive or The President)

परिचय (Introduction)—अमरीकी राष्ट्रपति का पद एक अग्रेसर और नाटकीय पद है। संविधान उस केवल मुख्य कार्यपालिका बनाता है। उसकी शक्तियों को वलित करने वाला अनुच्छेद II अत्यधिक संक्षिप्त और अपूर्ण है। इस पर भी वह वर्तमान समय में मुख्य विवादक, विदेश नीति का मुख्य सचालक, मुख्य राजनीतिक नेता, राज्याध्यक्ष और मुख्य नागरिक है। उसकी सत्ता और प्रतिष्ठा इतनी अधिक है कि विश्व का कोई अन्य संवैधानिक पदाधिकारी इतनी अधिक सत्ता और प्रतिष्ठा का उपयोग नहीं करता। विश्व का यही एक ऐसा पद है जिसमें वह शक्तियाँ केन्द्रित हो गयी हैं जो ब्रिटेन में सम्प्रभु प्रधानमंत्री और वेबिनट में विभाजित की गयी हैं। उसके द्वारा अपनाया गया कोई मांग विश्व में शान्ति, युद्ध अथवा मृत्यु को निमंत्रण दे सकता है।

अमरीकी राष्ट्रपति शक्ति पृथक्करण और असरोह एवं संतुलन की सीमाओं के अंतर्गत कार्य करता है। निस्संदेह कुछ चीजें ऐसी हैं जिन्हें राष्ट्रपति कांग्रेस के सहयोग और सर्वोच्च न्यायालय की स्वीकृति से ही कर सकता है और कुछ का वह बिना ही नहीं कर सकता। इस पर भी अमरीकी राजनीतिक व्यवस्था में वह एक फोबस है, उसकी स्थिति के द्वीय है। युद्ध और शांति दोनों स्थितियों में राष्ट्र उससे नेतृत्व की अपेक्षा करता है। फेनेडी ने एक बार कहा था कि "राष्ट्रपति को जानना चाहिए कि उसे कब कांग्रेस का नेतृत्व करना है, उसे कब उससे परामर्श करना है और कब उसे अकेले कार्य करना है।"

योग्यताएँ (Qualifications)—संविधान के अनुच्छेद II, खण्ड I के अनुसार राष्ट्रपति पद के लिए मुख्य योग्यताएँ निम्न हैं—

(i) वह 35 वर्ष की आयु अर्हण कर चुका हो।

(ii) वह 14 वर्ष में अमरीका में निवासी रह रहा हो।

(iii) वह अमरीका का जन्मा हुआ नागरिक हो अर्थात् नागरिकता प्राप्त

नागरिक राष्ट्रपति पद के लिए अयोग्य है। कांग्रेस के सदस्य और गणतन्त्र राजा के

प्रयोग करता है। अमरीका में कार्यपालिका शक्ति राष्ट्रपति में निहित है और वह ही उसका वास्तविक प्रयोग करता है। उसका निर्वाचन निर्वाचक मण्डल द्वारा चार वर्ष के लिये किया जाता है।

2 कार्यपालिका सदस्यों की नियुक्ति एवं स्थिति में अंतर—संसदात्मक शासन प्रणाली में मंत्रियों की नियुक्ति सिद्धांततः राज्याध्यक्ष द्वारा की जाती है परंतु वास्तव में शासनाध्यक्ष (प्रधानमंत्री) ही मंत्रिमण्डल का निर्माता होता है। वह ही मंत्रिमण्डल का निर्माता, पापण कर्ता और सहार कर्ता होता है। प्रधानमंत्री के जीवन रहन से ही मंत्रिमण्डल जीवित रहता है और उसके पद त्यागने या मृत्यु होने से मंत्रिमण्डल पद त्याग देता है। प्रधानमंत्री ही मंत्रियों में विभागों को वितरित करता है, उनके विवादों का निपटारा करता है, उनमें समन्वय उत्पन्न करता है तथा आवश्यक हो तो अक्वड एवं हठधर्मी मंत्रियों में त्यागपत्र की मांग कर सकता है। राज्याध्यक्ष अर्थात् सम्राट (साम्राज्ञी) किसी एक अमुक व्यक्ति को मंत्रिमण्डल में शामिल करने या शामिल न करने के लिए नहीं कह सकता। संक्षेप में, संसदात्मक प्रणाली में प्रधानमंत्री की स्थिति केन्द्रीय होती है। इस पर भी मंत्रिमण्डल के सदस्य प्रधानमंत्री के 'सेवक' नहीं होते। वे उसके सहयोगी होते हैं। वे अपने पद के लिये प्रधानमंत्री की इच्छा या मौजूदगी पर निर्भर नहीं करते। वे संसद में बहुमत दल के महत्त्वपूर्ण सदस्य होते हैं और निर्वाचन द्वारा निर्वाचित हो कर संसद के सदस्य बनते हैं। उन्हें जनमत का समर्थन प्राप्त होता है। वे अपने अधिकार से मंत्री होते हैं। अतः प्रधानमंत्री उनके व्यक्तिगत और मत की उपेक्षा नहीं कर सकता। उसे दल के महत्त्वपूर्ण सदस्यों का आदर करना पड़ता है अथवा उसे दल में विभाजन का खतरा मोल लेना पड़ता है। मंत्रिमण्डल में निर्णय बहुमत से लिया जाता है।

अधिकात्मक शासन प्रणाली में राष्ट्रपति के शासन कार्यों में सहायता के लिए सचिवों की एक जमात होती है जिसे सामूहिक रूप से मंत्रिमण्डल कहा जाता है परंतु उसके सदस्यों की स्थिति संसदात्मक प्रणाली में मंत्रियों की स्थिति से भिन्न होती है। अमरीका में सचिव नियुक्त किए जाते हैं उन्हें निर्वाचित नहीं किया जाता। वे राष्ट्रपति की कृपा से अपने पद पर विद्यमान रहते हैं वे अपने अधिकार से अपने पद पर नहीं बने रहते। यद्यपि राष्ट्रपति अपने सचिवों की नियुक्ति सीनेट के अनुसमर्थन पर करता है परंतु सीनेट राष्ट्रपति की नियुक्तियों में प्रायः हस्तक्षेप नहीं करती और उका अनुसमर्थन करती है। नियुक्ति के कारण ही सचिवों की स्थिति यून होती है। क्योंकि वे राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त किए जाते हैं अतः वह उन्हें इच्छानुसार पदच्युत भी कर सकता है। वे राष्ट्रपति के निजी सेवक ही हैं। राष्ट्रपति विल्सन उन्हें 'कार्यालय के नोकर' और राष्ट्रपति ग्रांट उन्हें 'नेकण्ड लैफ्टिनेंट' की संज्ञा देने से जिनका कार्य राष्ट्रपति के आदेशों की पालना करना है।

जैसे राष्ट्रपतियों ने इस परम्परा का अनुसरण करके इसे पुष्ट कर दिया। परन्तु राष्ट्रपति यू. एस. ग्रांट ने 1877 में और वियोडोर रूजवेल्ट ने 1909 में इस स्थापित परम्परा को तोड़ने का प्रयाग किया परन्तु उन्हें असफलता ही हाथ लगी। परन्तु द्वितीय महायुद्ध की परिस्थितियों के कारण राष्ट्रपति फ्रैंकलिन डी रूजवेल्ट 1940 में तीसरी बार और 1944 में चौथी बार राष्ट्रपति बनने में सफल हो गये।

सन 1951 के 22वें संवैधानिक संशोधन ने राष्ट्रपति के कार्यकाल सम्बन्धी निम्न व्यवस्थाएँ की हैं।

(i) एक व्यक्ति राष्ट्रपति पद को अधिक से अधिक दो बार ग्रहण कर सकता है।

(ii) यदि एक व्यक्ति दो वर्षों में अधिक समय तक राष्ट्रपति पद पर कार्य करता है जिसके लिए किसी अन्य व्यक्ति को निर्वाचित किया गया था तो वह दोबारा एक बार ही राष्ट्रपति पद ग्रहण कर सकता है।

(iii) यदि एक व्यक्ति दो वर्षों से कम समय तक राष्ट्रपति पद पर कार्य करता है, जिसके लिए किसी अन्य व्यक्ति को निर्वाचित किया गया था तो वह दो बार और राष्ट्रपति पद ग्रहण कर सकता है।

संक्षेप में कोई व्यक्ति अधिक से अधिक 10 वर्षों तक राष्ट्रपति पद पर विद्यमान रह सकता है।

पदच्युति अथवा महाभियोग—कांग्रेस संसदात्मक प्रणालियों की भाँति राष्ट्रपति को अविश्वास के प्रस्ताव द्वारा पदच्युत नहीं कर सकती परन्तु अनुच्छेद II, खण्ड 4 कांग्रेस को अधिकार देता है कि वह देशद्रोहिता, धूसखारी तथा अन्य गम्भीर अपराधों के कारण राष्ट्रपति पर महाभियोग लगा कर किसी राष्ट्रपति को समय से पूर्व पदच्युत कर दे। महाभियोग की प्रक्रिया अत्यधिक जटिल है। केवल प्रतिनिधि मदन अपने दो तिहाई बहुमत से महाभियोग के आरोपों को लगा सकती है और केवल सीनेट ही उन आरोपों को जांच कर सकती है। आरोपों की एक प्रतिलिपि राष्ट्रपति को भेज दी जाती है और वह अपने पक्ष के समर्थन में तथ्यों, गवाहों आदि को पेश कर सकता है। जब सीनेट महाभियोग के आरोपों को जांच करती है तो वह एक 'यायालय' के रूप में कार्य करती है और सर्वोच्च 'यायालय' के मुख्य 'यायाधीश' उसकी अध्यक्षता करते हैं। यदि सीनेट जांच द्वारा राष्ट्रपति को दोषी करार देती है और इस प्रकार के प्रस्ताव को अपने दो तिहाई बहुमत से पारित कर देती है तो राष्ट्रपति को तत्काल पदच्युत कर दिया जाता है।

अमरीका के संवैधानिक इतिहास में किसी राष्ट्रपति को महाभियोग के प्रस्ताव द्वारा पदच्युत नहीं किया गया। केवल एक बार राष्ट्रपति एण्ड्रयू जानसन पर 1868 में महाभियोग का आरोप लगाया गया था परन्तु सीनेट में एक मत के

व्यवस्थापिका के सदस्य नहीं होने और न ही वे उसमें उपस्थित होने हैं और न ही उसके बाद विवाद में हिस्सा लेते हैं। इस प्रणाली में कार्यपालिका व्यवस्थापिका (कार्पोरेट) का नेतृत्व नहीं करती और उसके सदस्य उसमें विधेयकों को प्रस्तुत नहीं करते। यही कारण है कि इस प्रणाली में कार्यपालिका और व्यवस्थापिका में गतिरोध उत्पन्न होने की अधिक सम्भावना होती है।

4 उत्तरदायित्व की भावना में अंतर—संसदात्मक शासन प्रणाली की सबसे बड़ी विशेषता या गुण यह है कि इसमें कार्यपालिका व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी होती है। इसमें कार्यपालिका का उत्तरदायित्व व्यक्तिगत और सामूहिक दोनों प्रकार का होता है अर्थात् मंत्री अपने कार्यों के लिये व्यक्तिगत रूप से भी उत्तरदायी होते हैं और सामूहिक रूप से। वे अन्य मंत्रियों के कार्यों के लिये भी उत्तरदायी होते हैं। संसदात्मक प्रणाली में मंत्रिमण्डल एक इकाई के रूप में कार्य करता है। उसके सदस्य “इकट्ठे ही तैरते और इकट्ठे ही डूबते हैं।” इसमें “एक सबके लिए और सब एक के लिए होते हैं।” इसमें एक मंत्री के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव सबके विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव माना जाता है। इस प्रणाली में संसद में विरोधी दल विद्यमान होता है और ब्रिटेन जैसी प्रणाली में वह “वैकल्पिक सरकार” के रूप में उपस्थित होता है। ब्रिटेन में विरोधी दल उसी प्रकार से संगठित होता है जिस प्रकार सत्तारूढ़ दल होता है। अतः वह सरकार की रचनात्मक आलोचना करता है और उसकी गलत नीतियों के लिये उसे आड़े हाथों लेता है। वह प्रश्न पूछकर, पूरव प्रश्न पूछकर, निम्न प्रस्ताव द्वारा कामरोको प्रस्ताव द्वारा सरकार की नीतियों की त्रुटियों को प्रकाश में लाता है तथा जनमत को अपने पक्ष में करने का प्रयास करता है। यदि सरकार की त्रुटियाँ गम्भीर हों तो व्यवस्थापिका अविश्वास का प्रस्ताव पारित करके उसे समय से पूर्व पदच्युत कर सकती है। इस तरह संसदात्मक प्रणाली में विपक्ष सरकार पर नियंत्रण ही नहीं रखता बल्कि उसे जनमत के प्रति रुवेदनशील भी बनाता है और कोई सरकार जनमत की श्रवहेलना नहीं कर सकती। ब्रिटेन में यह कहावत पसिद है कि “प्रधानमंत्री को अपनी परती की अपेक्षा विरोधी दल के नेता का अधिक जान होता है।”

अध्यक्षात्मक शासन प्रणाली में कार्यपालिका व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी नहीं होती और न ही वह अपने पद के लिये उनके विश्वास पर निर्भर करती है। जैसा कि नेटेल ने कहा है कि “अध्यक्षात्मक शासन प्रणाली वह प्रणाली है जिसमें कार्यपालिका प्रधान अपने कार्यकाल और बहुत कुछ सीमा तक अपनी नीतियाँ और कार्यों के लिये विधानमण्डल से स्वतंत्र होता है।”

5 कार्यकाल की निश्चितता में अंतर—संसदात्मक शासन प्रणाली में कार्यपालिका का कार्यकाल निश्चित नहीं होता है यद्यपि अनिश्चित होता है क्योंकि व्यवस्थापिका अविश्वास के प्रस्ताव द्वारा मंत्रिमण्डल का किसी भी समय पदच्युत कर

A सैद्धांतिक व्यवस्थाये—सविधान राष्ट्रपति के निर्वाचन के लिए मुस्तानिम्न सैद्धांतिक व्यवस्थायें करता है—

1 निर्वाचक मण्डल (Electoral College)—राष्ट्रपति का निर्वाचन अप्रत्यक्ष रूप से निर्वाचक मण्डल द्वारा होता है। इसके सदस्या को राष्ट्रपति निर्वाचक कहते हैं। निर्वाचक मण्डल में प्रत्येक राज्य के राष्ट्रपति निर्वाचको की मर्यादा उस राज्य के कांग्रेस में कुल प्रतिनिधियों की संख्या के बराबर होती है, क्योंकि सीनेट में प्रत्येक राज्य के प्रतिनिधियों की संख्या 2 है और क्योंकि प्रतिनिधि सभ में उसके प्रतिनिधियों की संख्या उसकी जनसंख्या पर निर्भर करती है अतः प्रत्येक राज्य के राष्ट्रपति निर्वाचको की संख्या भिन्न भिन्न है। उदाहरणतः बड़े शहरी, एव औद्योगिक राज्यों के राष्ट्रपति निर्वाचको की संख्या छोटे एव ग्रामीण राज्यों की तुलना में अधिक है। जहा कैलिफोर्निया 45, न्यूयार्क 41, पेनसिलवानिया 27, इलिनोइस 26 और टेक्सास 26 राष्ट्रपति निर्वाचको का चयन करते हैं वहाँ अलास्का डेलावेयर, नेवादा उत्तरी डकोटा, वर्मोंट और व्योमिंग जैसे छोटे राज्य और कोलम्बिया जिला¹ केवल तीन तीन राष्ट्रपति निर्वाचको का चयन करते हैं। इस तरह निर्वाचक मण्डल में राष्ट्रपति निर्वाचको की कुल संख्या 538 है। प्रत्येक राष्ट्रपति निर्वाचक का एक मत होता है और किसी उम्मीदवार को राष्ट्रपति पद प्राप्त करने के लिए निर्वाचक मण्डल के पूर्ण बहुमत अर्थात् 270 मतों की आवश्यकता होती है।

2 राष्ट्रपति निर्वाचको का चयन—मूल सविधान राष्ट्रपति निर्वाचको के चयन के तरीके को राज्यों की विधान सभाओं पर छोड़ देता है। यही कारण है कि राष्ट्रपति निर्वाचको का चयन कभी विधान सभाओं द्वारा, कभी जिलों के मतदाताओं द्वारा और कभी राज्य व्यापी स्तर पर मतदाताओं द्वारा होता रहा है। परन्तु का मान समय में सभी राज्यों में राष्ट्रपति निर्वाचको का चयन राज्य-व्यापी स्तर पर प्रत्यक्ष मतदान द्वारा होता है। छद्मसर्वे सवधानिक सशोधन के अनुसार 18 वर्ष की आयु प्राप्त प्रत्येक स्त्री-पुरुष को मताधिकार प्राप्त है अर्थात् वह राष्ट्रपति निर्वाचको का चयन में मतदान का अधिकारी है।

- 1 कोलम्बिया जिला संयुक्त राज्य अमरीका की राष्ट्रीय सरकार का का स्थापित है। इसकी राजधानी वाशिंगटन है। यह एक राज्य नहीं, एक विभाग है। राज्य न होने के कारण इसे कांग्रेस में अपने प्रतिनिधि भेजने का अधिकार नहीं। परन्तु 23वें संवैधानिक संशोधन ने इस छोटे राज्य के बराबर का राष्ट्रपति निर्वाचको का चयन का अधिकार दे दिया है। इस तरह इस विधान सभा में प्रतिनिधित्व न होने हुए भी यह राष्ट्रपति निर्वाचन में भाग लेता है।

राज्य सचिव नियुक्त किया था। इसी प्रकार राष्ट्रपति थ्योडोर रूजवैल्ट और राष्ट्रपति टाफ्ट रिपब्लिकन दल से सम्बन्ध रखते थे परन्तु उनके युद्ध सचिव डेमोक्रेटिक दल के सदस्य थे। ससदीय सरकार में इस प्रकार की सम्भावना नहीं हो सकती। ससदीय सरकार तो शुद्ध दलीय सरकार होती है।

7 लचीलेपन का अन्तर—ससदीय शासन प्रणाली अत्यधिक लचीली प्रणाली है। इसकी विशेषता यह है कि यह समय एवं परिस्थिति के अनुकूल “भुंक जाती है, यह टूटती नहीं” अर्थात् इसमें आवश्यकतानुसार परिवर्तन किया जा सकता है। जैमाँटि बैजहाट ने कहा है कि इसमें जनता “समयानुकूल अपना शासन चुन सकती है।” जब कभी देश पर कोई बाह्य या आन्तरिक सवट उत्पन्न होता है तो लोग ऐसे व्यक्ति या व्यक्ति समूह को सत्ता सौंप सकन है जो उसका सामना करने में अधिक कुशल एवं सक्षम होता है। ब्रिटेन की ससदात्मक प्रणाली में ऐसा अनेक बार हुआ है। उदाहरणतः द्वितीय महायुद्ध के दौरान जब प्रधानमंत्री चेम्बरलेन युद्ध का सफलतापूर्वक सञ्चालन करने में अपने आपको अक्षम पा रहे थे तो चर्चिन ने प्रधानमंत्री पद को ग्रहण कर लिया और उनके पद ग्रहण करते ही पराजय विजय में बदलने लगी। अमरीका जैसी अध्यक्षतात्मक शासन प्रणाली में इस प्रकार का परिवर्तन प्रायः असम्भव है क्योंकि वहाँ प्रत्येक वस्तु सविधान द्वारा “रूढ, निर्दिष्ट और लिखित है।” अमरीका में राष्ट्रपति किसी अमुक परिस्थिति के लिये कितना ही अयोग्य अथवा अकुशल क्यों न सिद्ध हो रहा हो उसे समय से पूर्व पदच्युत करना कठिन है। अतः वहाँ ऐसे राष्ट्रपति को वरदाक्षत किया जाता है हटाया नहीं जाता।

समीक्षा प्रश्न

1। इ ग्लेण्ड अगर अमरीका के सविधाना से उदाहरण देते हुए ससदीय तथा अध्यक्षतात्मक शासन प्रणाली की कार्यपालिका की तुलना कीजिए तथा दोनों में अन्तर को स्पष्ट कीजिए।

निर्वाचन की उत्तेजना से परे रखना चाहते थे। उन्हें यह भी आशा थी कि राष्ट्रपति निर्वाचक स्वतंत्र रूप से कार्य करेंगे और राष्ट्रपति पद के लिए ऐसे व्यक्ति का चयन करेंगे जो देश में सर्वश्रेष्ठ, योग्य, बुद्धिमान और स्यात्प्राप्त व्यक्ति होगा। परन्तु मविधान निर्माताओं की ये आशाएँ पूर्ण नहीं हुईं।

राजनीतिक दलों के विकास ने राष्ट्रपति निर्वाचन को दलीय सभ्यता अखाटा बना दिया है और राष्ट्रपति निर्वाचकों को मात्र मात्र बना दिया है। इस विकास ने ही राष्ट्रपति के अप्रत्यक्ष निर्वाचन को प्रत्यक्ष बना दिया है। सविधान की मूल व्यवस्थायें वही हैं परन्तु उनका सार बदल गया है। यह इस बात का प्रमाण है कि सृष्टियाँ और परम्पराएँ किस प्रकार सविधान की निश्चित व्यवस्थाओं में परिवर्तन ला सकती हैं और उसे लोकतांत्रिक बना सकती हैं।

राजनीतिक दलों के विनाश ने जिस तरीके से राष्ट्रपति निर्वाचन को प्रभावित किया है और उसे लोकप्रिय निर्वाचन बना दिया है, उसे निम्न शीपकों के अतगत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

1 राष्ट्रीय सम्मेलन एवं राष्ट्रपति तथा उपराष्ट्रपति पद के लिए उम्मीदवारों का नामांकन—राष्ट्रीय सम्मेलन एक कानूनेत्तर एवं सविधानत्तर सस्था है। यह सघीय एवं राज्य कानून से परे है अर्थात् इसका कोई कानूनी या सवधानिक आधार नहीं। यह राजनीतिक दल की एक वृहद बैठक है।

राष्ट्रीय चुनाव वर्ष में प्रत्येक प्रमुख राजनीतिक दल जुलाई अगस्त माह में राष्ट्रपति और उपराष्ट्रपति पदों के लिए अपने दल के उम्मीदवारों का चयन करने हेतु किसी बड़े शहर में राष्ट्रीय सम्मेलन का आयोजन करता है। इस सम्मेलन में दल के प्रत्येक राज्य के प्रतिनिधि भाग लेते हैं। सम्मेलन में राज्य के प्रतिनिधियों की संख्या उसकी जनसंख्या पर निर्भर करती है। कुछ राज्यों में राष्ट्रीय सम्मेलन के प्रतिनिधियों का चयन राज्यव्यापी प्रारम्भिक इकाइयों (Primaries) में नागरिकों के प्रत्यक्ष मतदान द्वारा होता है, कुछ में उनका चयन राज्य सम्मेलन द्वारा और कुछ का में दल की केन्द्रीय समिति के सदस्यों या काँग्रेस के सदस्यों को ही राष्ट्रीय सम्मेलन में प्रतिनिधित्व करने के लिए चुन लिया जाता है।

राष्ट्रीय सम्मेलन में दल का नामांकन प्राप्त करने के लिए उम्मीदवार को उसके निरपेक्ष बहुमत के समर्थन की आवश्यकता होती है। यदि किसी उम्मीदवार को निरपेक्ष बहुमत प्राप्त नहीं होता तो तब तक बार-बार मतदान होता रहता है जब तक किसी उम्मीदवार को बहुमत प्राप्त नहीं हो जाता और दल के उम्मीदवार का नामांकन नहीं हो जाता। उदाहरणतः भूतपूर्व राष्ट्रपति बुड्रा बिल्पन को वागो मोर सम्मेलन में डेमोक्रेटिक पार्टी का नामांकन 46वें मतदान के बाद प्राप्त हुआ था।

उपराष्ट्रपति पद के लिए भी औपचारिक नामांकन होता है। परन्तु व्यवहार

अधीन किसी लाभ के पद पर नियुक्त व्यक्ति भी राष्ट्रपति पद के लिए निर्वाचन नहीं लड़ सकते ।

संविधान राष्ट्रपति पद के लिए उपयुक्त तीन योग्यताओं का ही उल्लेख करता है । परंतु व्यवहार में जो व्यक्ति राष्ट्रपति पद को प्राप्त करना चाहता है, उसके पास निम्न योग्यताओं का होना भी आवश्यक है—

(i) कोई एक प्रमुख राजनीतिक दल (डेमोक्रेटिक पार्टी अथवा रिपब्लिकन पार्टी) उसे अपना उम्मीदवार बनाने के लिए तैयार हो और वह उस दल के राष्ट्रीय सम्मेलन में बहुमत को अपने पक्ष में करने की क्षमता रखता हो । किसी स्वतंत्र उम्मीदवार अथवा किसी लघु पार्टी द्वारा समर्थित उम्मीदवार के राष्ट्रपति चुनाव में विजयी होने की कोई सम्भावना नहीं ।

(ii) वह किसी महत्त्वपूर्ण मात्राजनिक पद पर कार्य कर चुका हो अर्थात् वह किसी राज्य का भूतपूर्व गवर्नर अथवा भूतपूर्व सीनेटर अथवा भूतपूर्व यायावीश अथवा भूतपूर्व सेनापति अथवा भूतपूर्व राजदूत आदि पदा पर कार्य कर चुका हो और अपनी योग्यता, कशलता और क्षमता का परिचय दे चुका हो ।

(iii) वह पचाने राज्या अर्थात् बड़े औद्योगिक राज्यों में सम्बन्ध रखना हो ।

(iv) उमका व्यक्तित्व प्रभावपूर्ण हो और वह एक कुशल वक्ता हो । उसकी विचारधारा सन्तुलित होनी चाहिए ताकि वह अधिक से अधिक मतों को अपनी ओर आकर्षित कर सके ।

(v) उसमें निर्वाचन में प्रतिद्वन्दियों को पराजित करने और 270 निर्वाचक मतों को प्राप्त करने की क्षमता होनी चाहिए ।

राष्ट्रपति पद के उम्मीदवार के लिए जिन व्यावहारिक योग्यताओं की आवश्यकता है उनके बारे में भूतपूर्व राष्ट्रपति थुडरो विल्सन ने लिखा है कि “केवल वही नागरिक जो नये युग के लिए किसी नवीन सिद्धांत का प्रतिपादन करता है, जिसके लिए राष्ट्र की ध्वनिया एक स्वर प्रदान करनी है, एक नवीन ज्ञान देती है जिससे वह ऐसे विचार प्रस्तुत कर सके जिस अर्थ प्रस्तुत नहीं कर सका, जो सामान्य बातों का सामान्य अर्थ प्रस्तुत कर सके, ऐसा नागरिक ही स्वतंत्र प्रजातान्त्रिक महान् राज्य का नेतृत्व करने में समर्थ है ।”

कायकाल—राष्ट्रपति का निर्वाचन 4 वर्ष के लिए होता है, मूल संविधान ने राष्ट्रपति के पुनर्निर्वाचन पर किसी प्रकार का प्रतिबंध नहीं लगाया था परंतु प्रथम राष्ट्रपति जाज वाशिंगटन ने तीसरी बार चुनाव लड़ने से इन्कार करके इस प्रथा की स्थापना की थी कि कोई व्यक्ति अधिक से अधिक दो बार राष्ट्रपति पद के लिए चुनाव लड़ सकता है । जैफरसन जेम्स मडिसन, जेम्स मूनरो, एण्ड्रयू जैक्सन

यति ब्रने क्योंकि उन्हें निर्वाचक मतों का बहुमत प्राप्त था। इसी तरह 1860 में अब्राहम लिंकन, 1884 और 1892 में ग्रेवर क्लीवलैंड, 1912 और 1916 में वुडरो विल्सन, 1948 में हैरी ट्रूमैन, 1960 में जॉन एफ केनेडी और 1968 में रिचर्ड एम निक्सन को निर्वाचक मतों का बहुमत प्राप्त होने से राष्ट्रपति पद प्राप्त हुआ था यद्यपि इन सबको लोकमत बहुमत प्राप्त नहीं था। इसलिए इन राष्ट्रपतियों को "अल्प सङ्घ" राष्ट्रपति कहा जाता है।¹

(iii) इसी नियम राज्य में एक दल की प्रधानता बनाय रखने में सहायक है।

4 राष्ट्रपति निर्वाचकों की भूमिका का ह्रास—राजनीतिक दलों के विकास में राष्ट्रपति निर्वाचकों की भूमिका का ह्रास ही नहीं किया बल्कि उन्हें महत्वहीन भी बना दिया है। वे निर्वाचन मशीनरी में स्वचालित उपकरण तथा दलों के हाथ की कठपुतली मात्र बन कर रह गये हैं। प्रथम, राष्ट्रपति निर्वाचकों की सूची दलीय आधार पर तैयार होती है और उस मतपत्रों में उसी आधार पर मुद्रित कर दिया जाता है। 27 राज्यों में तो मतपत्रों पर राष्ट्रपति निर्वाचकों के नाम तक मुद्रित नहीं हात केवल राष्ट्रपति और उपराष्ट्रपति पद के उम्मीदवारों के नाम मुद्रित होते हैं। मतदाता मतदान करते समय किसी अनुक राष्ट्रपति निर्वाचक का मतदान नहीं करता बल्कि दल की सूची अथवा राष्ट्रपति और उपराष्ट्रपति के उम्मीदवारों को मतदान करता है। राष्ट्रपति निर्वाचकों का महत्व इतना कम हो गया है कि जब मायकाल अथवा रात्री के समय लोकमता सम्बन्धी समाचार बुलेटिनो की घोषणा होती है तो उनमें राष्ट्रपति निर्वाचकों के नाम तक का उल्लेख नहीं किया जाता, उनमें केवल राष्ट्रपति और उपराष्ट्रपति के नामों का उल्लेख किया जाता है। वस्तुतः नवम्बर निर्वाचनों की रात्री को ही स्पष्ट हो जाता है कि अमरीका के राष्ट्रपति एवं उपराष्ट्रपति पद पर कौन व्यक्ति निर्वाचित हुए हैं क्योंकि जिम दल का निर्वाचक मतों का बहुमत प्राप्त होता है उसके उम्मीदवार ही भावी राष्ट्रपति और उपराष्ट्रपति निर्वाचित होंगे हैं। दूसरे, राष्ट्रपति निर्वाचक निर्वाचित होने से पूर्व ही इस बात की शपथ लेते हैं कि वे अपने दल के उम्मीदवारों के लिए मतदान करेंगे। सिद्धांततः आज भी राष्ट्रपति और उपराष्ट्रपति का निर्वाचन राष्ट्रपति निर्वाचकों द्वारा होता है और विगी भी उम्मीदवारों को मतदान पर बाध नहीं रखता था यद्यपि नहीं पर तु वचावद्ध होने के कारण राष्ट्रपति निर्वाचक कबल अपने दल के उम्मीदवारों का ही मत देते हैं। जसाकि जेक्सन ने कहा है कि "इन प्रकार के अग्रिम रूप से दल के अग्रणी कठपुतली के समान और बौद्धिक रूप से शून्य हो जाते हैं।" ग्रॉग और रे ने भी कहा है कि "निर्वाचक मण्डल के संघ"

1 See Span August 1930 p 38

अभाव के कारण महाभियोग का प्रस्ताव पारित नहीं हो सका । सन् 1974 में राष्ट्रपति निषसन के वाटरगेट काण्ड से सम्बंधित होने के कारण प्रतिनिधि सदन की 'पार्लियामेन्टरी समिति' ने उस पर महाभियोग लगाने का सुझाव दिया था परन्तु महाभियोग के आरोपों के लगन से पहले ही निक्सन ने 8 अगस्त, 1974 को त्यागपत्र दे दिया ।

धेतन एवं भत्ते—राष्ट्रपति का धेतन, भत्ते तथा अन्य सुविधायें कांग्रेस के कानून द्वारा निर्धारित की जाती हैं, परन्तु राष्ट्रपति के कार्यकाल के दौरान इन्हें बढ़ाया या घटाया नहीं जा सकता । यह व्यवस्था राष्ट्रपति को कांग्रेस से स्वतंत्र रखने के लिए की गयी है । वर्तमान समय में राष्ट्रपति को 2 लाख डालर वार्षिक धेतन के रूप में, ह्वाइट हाउस और अन्य खर्चों के लिए कर-योग्य 50,000 डालर तथा अधिक से अधिक कर विमुक्त एक लाख डालर यात्रा और आवश्यकत के लिए प्राप्त होते हैं । राष्ट्रपति का निवास स्थान ह्वाइट हाउस है जो उसे निशुल्क प्राप्त होता है ।

उन्मुक्तियाँ (Immunities)—राष्ट्रपति की उन्मुक्तियाँ परम्परा पर आधारित हैं । उस कार्यकाल के दौरान गिरफ्तार नहीं किया जा सकता, उस पर मुकदमा नहीं चलाया जा सकता, उसके विरुद्ध किसी प्रकार के परमादेश अथवा आदेश जारी नहीं किये जा सकते । परन्तु पद विमुक्त होने के बाद उस पर यायालय में कार्यवाही की जा सकती है ।

उत्तराधिकार (Succession)—जब कभी राष्ट्रपति का पद मृत्यु, त्यागपत्र अथवा महाभियोग के कारण रिक्त होता है तो उप-राष्ट्रपति राष्ट्रपति के कार्यभार को ग्रहण कर लेता है अर्थात् उप-राष्ट्रपति राष्ट्रपति बन जाता है । उप राष्ट्रपति के बाद जो पदाधिकारी उत्तराधिकार क्रम में आते हैं वे हैं क्रमशः प्रतिनिधि सदन का स्पीकर, सीनेट का अल्पकालिक अध्यक्ष, विदेश सचिव, वित्त सचिव, प्रतिरक्षा सचिव, 'याय सचिव' आदि ।

जब कभी राष्ट्रपति अक्षमता के कारण अपने पद के कर्तव्यों का निर्वाह करने योग्य नहीं रहता तो वह इसकी लिखित सूचना कांग्रेस का देता है । इस स्थिति में उप-राष्ट्रपति कार्यकारी राष्ट्रपति के रूप में कार्य करता है । जब राष्ट्रपति सक्षम हो जाता है तो वह इसकी लिखित सूचना देकर राष्ट्रपति के कार्यों को पुनः निभाने लग जाता है ।

निर्वाचन प्रक्रिया

(Election Procedure)

अमरीकी राष्ट्रपति के लिए निर्धारित निर्वाचन प्रक्रिया अनोखी और जटिल है । इसके सैद्धांतिक और व्यावहारिक पहलुओं को अप्रकृत शोधकों के अन्वयन अभिव्यक्त किया जा सकता है—

होता है।" कार, वनस्टीन और मर्फी का मत है कि "वस्तुतः अमरीका राष्ट्रपति के एक पद में उन कार्यों को मिलाया गया है जिन्हें ब्रिटिश संविधान में साम्राज्यी प्रशासन मंत्री और सेनिट में विभाजित किया गया है।" संक्षेप में, अमरीकी राष्ट्रपति का पद, जैसा कि ग्रिफिथ ने कहा है, एक "नाटकीय सत्ता" ही नहीं, यह, जैसा कि प्राग ने कहा है, एक "महान पद" भी है।

राष्ट्रपति की शक्तियाँ संविधान के अनुच्छेद II से उत्पन्न होती हैं। यह अनुच्छेद में "अमरीका की कार्यपालिका शक्ति को राष्ट्रपति में निहित किया गया है।" राष्ट्रपति की शक्तियों का यह वर्णन अत्यधिक "संक्षिप्त और अपूर्ण" है। इसमें राष्ट्रपति की शक्तियों को उस प्रकार परिभाषित नहीं किया गया अथवा उन्हें गिनाया नहीं गया जिस प्रकार कांग्रेस की शक्तियों को अनुच्छेद I, खण्ड 8 में गिनाया गया है।

राष्ट्रपति अपनी शक्तियों को विविध स्रोतों से प्राप्त करता है। वह अपना शक्तियों को जहाँ संविधान की औपचारिक व्यवस्थाओं, कांग्रेस की सर्किलों, न्यायिक निर्णयों, प्रथाओं आदि में प्राप्त करता है, वहाँ वह उन्हें अपने व्यक्तित्व, चरित्र, नेतृत्व की क्षमताओं, और आंतरिक तथा बाह्य परिस्थितियों अर्थात् युद्ध और शान्ति की स्थितियों एवं दैनिक समयन की मात्रा से भी प्राप्त करता है।

राष्ट्रपति की शक्तियाँ अनेक प्रकार की हैं। वह राज्य का प्रधान है वह अमरीका की सेनाओं का प्रधान सेनापति है, वह प्रधान राजदूत है, वह मुख्य प्रशासक है, वह मुख्य विधायक है, वह विदेश नीति का मुख्य संचालक है, वह राष्ट्र और दल का नेता है, वह मुख्य नागरिक है। राष्ट्रपति इन सब शक्तियों का प्रयोग स्वयं करता है। जैसा कि रिचर्ड यूस्टेट ने कहा है कि "वह प्रत्येक भूमिका को स्वयं निभाता है वह एक साथ प्रत्येक टोपी को पहनता है।"

राष्ट्रपति की विविध शक्तियाँ मुख्यतः निम्न हैं—

A मुख्य प्रशासक (Chief Administrator)—जैसा कि प्राग और रे ने कहा है कि राष्ट्रपति "अपने कुछ भी हो—मुख्य विधायक, दलीय नेता, राष्ट्रीय हित का सामान्य अभिरक्षक—वह सबसे प्रथम एक कार्यपालक है।" हाइट हाउस और प्रशासनिक विभाग जो कुछ भी करते हैं उन सब का वेदर बिट्टु राष्ट्रपति है। मन्त्र कार्यपालक या प्रशासक के रूप में राष्ट्रपति मुख्यतः निम्न शक्तियों का उपयोग करता है—

1 कानूनों को लागू करना—राष्ट्रपति राष्ट्रीय सरकार का मुख्य प्रशासक है। अतः संघीय कानूनों और अधिनियमों को निष्ठापूर्वक लागू करना उसका मुख्य कर्तव्य है। राष्ट्रपति का किसी कानून को लागू न करने अथवा उस लागू करने में देरी करने का कोई अधिकार नहीं। वह उनकी सम्भारदारी का आकलन नहीं कर सकता क्योंकि यह अधिकार कांग्रेस का है, वह उनकी वैधानिकता को निर्धारित

सभी राज्यों में राष्ट्रपति निर्वाचकों का चयन एक दिन में होता है। इनका निर्वाचन राष्ट्रपति निर्वाचन वष में अर्थात् प्रत्येक तीस वष के नवम्बर माह के प्रथम सोमवार के बाद आने वाले मंगलवार को होता है।

3 राष्ट्रपति का निर्वाचन— राष्ट्रपति निर्वाचकों का केवल एक ही काय है अर्थात् राष्ट्रपति और उपराष्ट्रपति के चयन हेतु मतदान करना। राष्ट्रपति निर्वाचक दिसम्बर माह के दूसरे बुधवार के बाद आने वाले सोमवार को अपने अपने राज्यों की राजधानियों में अथवा राज्य विधान सभा द्वारा निर्धारित अन्य किसी स्थान पर एकत्रित होते हैं और एक मत राष्ट्रपति के लिए तथा एक मत उपराष्ट्रपति के लिए डालते हैं। मतों को गिना जाता है और उसकी प्रमाणित प्रतिलिपि सीनेट के अध्यक्ष को भेज दी जाती है।

4 मतों की गणना— 6 जनवरी को कांग्रेस के दोनों सदनों की संयुक्त बैठक का आयोजन किया जाता है। सीनेट का अध्यक्ष अर्थात् उपराष्ट्रपति इस संयुक्त बैठक की अध्यक्षता करता है। अध्यक्ष राष्ट्रपति निर्वाचकों के मतों के प्रमाणित पत्रों की गणना करता है और जिस उम्मीदवार को पूर्ण बहुमत प्राप्त हो जाता है उसे वह औपचारिक रूप से राष्ट्रपति घोषित कर देता है और उपराष्ट्रपति पद के उम्मीदवार को उपराष्ट्रपति घोषित कर देता है।

5 प्रतिनिधि सदन द्वारा राष्ट्रपति का चयन— जब कभी राष्ट्रपति उम्मीदवारों में से किसी उम्मीदवार को निर्वाचक मतों का पूर्ण बहुमत प्राप्त नहीं होता तो राष्ट्रपति के चयन के प्रश्न को प्रतिनिधि सदन पर छोड़ दिया जाता है। प्रतिनिधि सदन सबसे अधिक मत प्राप्त करने वाले प्रथम तीन उम्मीदवारों में से किसी एक को राष्ट्रपति पद के लिए चुन लेती है। इस स्थिति में प्रत्येक राज्य का केवल एक मत हाता है चाहे प्रतिनिधि सदन में उसके सदस्यों की संख्या कितनी ही क्यों न हो। बहुमत प्राप्त करने वाले को राष्ट्रपति चुन लिया जाता है। अमरीकी सर्व-धार्मिक इतिहास में प्रतिनिधि सदन को इस प्रकार के अवसर दो बार प्राप्त हुए हैं। उस पहला अवसर 1801 में मिला था जब उसने एण्ड्रयू जैक्सन को राष्ट्रपति चुना था, उसे दूसरा अवसर 1825 में मिला जब उसने जॉन विन्जी एडमम को राष्ट्रपति चुना था। उसके बाद प्रतिनिधि सदन को राष्ट्रपति का चयन करने का अवसर नहीं मिला और दलों के विवसित हो जाने के कारण उसे इस प्रकार के अवसर क मिलने की कोई सम्भावना भी नहीं।

6 शपथ एवं पद ग्रहण— 20 जनवरी को राष्ट्रपति और उपराष्ट्रपति अपने-अपने पद की शपथ ग्रहण करा है और उनका कायकाल आरम्भ हो जाता है। सर्वोच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश उन्हें पद की शपथ दिनाते हैं।

B व्यावहारिक व्यवस्थाएँ— संविधान निर्माताओं ने राष्ट्रपति के अप्रत्यक्ष निर्वाचन की व्यवस्था इसलिए की थी कि वे इस राजनीतिक दलबन्दी और प्रत्यक्ष

(i) दो प्रकार की नियुक्तियाँ—उच्च और निम्न—राष्ट्रपति दो प्रकार के पदाधिकारियों—उच्च और निम्न की नियुक्ति करता है। उच्च पदाधिकारियों की नियुक्ति राष्ट्रपति सीनेट के परामर्श और सहमति से करता है अर्थात् राष्ट्रपति इन पदों पर नियुक्त किये जाने वाले पदाधिकारियों का नामांकन करता है जिन्हें मानद अपने साधारण बहुमत में स्वीकार या अस्वीकार कर सकता है। सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीश, राजदूत, कैबिनेट के सदस्य, प्रशासनिक विभागों के अध्यक्ष निवामक आयोगों के सदस्य, माशर, सीमाशुल्क कलक्टर आदि पद उच्च-पदाधिकारियों की श्रेणी में आते हैं। कैबिनेट के सदस्यों के चयन में सीनेट राष्ट्रपति के नामांकन का प्रायः अस्वीकार नहीं करती परन्तु फिर भी वह कभी-कभी किसी नामांकन का अस्वीकार कर सकती है जैसाकि 1925 में राष्ट्रपति कूलिज द्वारा महा-यायवादी के पद पर चार्ल्स बी वारेन के नामांकन को अस्वीकार कर दिया था। सीनेट ने राष्ट्रपति रोनाल्ड रीगन द्वारा मानव अधिकारों सम्बन्धी सहायक सचिव के पद पर एर्नेस्ट डब्लू लीफेवर (Ernest W Lefever) के नामांकन को अस्वीकार कर दिया था।

संविधान निर्माताओं ने उच्च पदों पर नियुक्तियों में पक्षपात को रोकने और योग्य व्यक्तियों की नियुक्ति को सुनिश्चित करने के लिए ही सीनेट के परामर्श और सहमति की व्यवस्था की थी परन्तु वर्तमान समय में यह व्यवस्था राजनीतिक औचित्य अर्थात् इष्टसिद्धि और सीदेबाजी का आधार बन गयी है। सीनेट एक बार नामांकन को स्वीकार करने के बाद उस पर पुनर्विचार नहीं कर सकती।

निम्न पदों पर नियुक्तियाँ, कांग्रेस की सविधियों के अनुसार, राष्ट्रपति, विभागाध्यक्ष अथवा न्यायालय कर सकती है। इन पदों पर की गयी नियुक्तियों के लिए सीनेट की स्वीकृति की आवश्यकता नहीं होती। ब्यूरो प्रधान तथा सभी अधीनस्थ कर्मचारी निम्न पदाधिकारियों की श्रेणी में आते हैं।

(ii) अवकाश नियुक्तियाँ—जिन पदों पर सीनेट की स्वीकृति की आवश्यकता होती है यदि सीनेट का अधिवेशन न हो रहा हो तो राष्ट्रपति उन पदों पर अवकाश नियुक्तियाँ कर सकता है। ये नियुक्तियाँ केवल उस समय तक जारी रहती हैं जब तक मानेड का दूसरा अधिवेशन शुरू नहीं होता और उसके समाप्त होने से पहले वह उन्हें स्वीकार नहीं करती। यदि सीनेट उन नियुक्तियों को अस्वीकार कर देती है तो वे समाप्त हो जाती हैं। परन्तु संविधान उनकी पुनः अवकाश नियुक्ति पर कोई प्रतिबंध नहीं लगाता अर्थात् राष्ट्रपति उनकी पुनः अवकाश नियुक्तियाँ कर सकता है।

(iii) सीनेटोरियल रिट्टाचार—यह एक प्रथा है जिसका विधान राज्यों में निम्न सभ्य पदों पर की जाने वाली नियुक्तियों के सम्बन्ध में हुआ है। यह एक ऐसा प्रतिष्ठित नियम है जो राष्ट्रपति से यह मांग करता है कि वह राज्यों में नामांकन करने से पूर्व उस राज्य के अपना पार्टी के मीनेटर अथवा मीनेटरों से परामर्श करे।

में राष्ट्रपति पद के लिए नामांकित उम्मीदवार ही अपने उपराष्ट्रपति का नामांकन करता है। एक प्रथा के अनुसार दल व्यावहारिक कारणों से दोरीय सतुलन का बनाये रखने का प्रयास करते हैं अर्थात् यदि राष्ट्रपति उत्तर से है तो उपराष्ट्रपति पद के लिए दक्षिण के किसी व्यक्ति को नामांकित किया जाता है।

2 चुनाव अभियान—दल से नामांकन प्राप्त करने के बाद पार्टी तथा उम्मीदवार चुनाव अभियान में जुट जाते हैं। राज्यों, जिलों तथा श्रय महत्त्वपूर्ण स्थानों पर चुनाव कार्यालय खोले जाते हैं जो चुनाव साहित्य द्वारा लोगों को अपने दल के उम्मीदवार के पक्ष में करने का प्रयास करते हैं। टेलीविजन, रेडियो और निजी सम्पर्क द्वारा मतदाताओं से अपील की जाती है।

3 इकाई नियम (Unit Rule)—यह नियम प्रथा पर आधारित है। इसके अनुसार राज्य के सभी निर्वाचक मत उम उम्मीदवार को प्राप्त हो जाते हैं जिसे 'लोक मतों का बहुमत' प्राप्त होता है अर्थात् राज्य के निर्वाचक मत लोकमतों के अनुपात में उम्मीदवारों में विभाजित नहीं किये जाते बल्कि लोकमतों का बहुमत प्राप्त करने वाले उम्मीदवार को उस राज्य में सभी निर्वाचक मत प्राप्त हो जाते हैं। उदाहरणतः 1964 में फ्लोरीडा राज्य में डेमोक्रेटिक पार्टी के उम्मीदवार जॉनसन को 900 417 लोकमत प्राप्त हुए जबकि रिपब्लिकन पार्टी के उम्मीदवार गोल्टवाटर को 862,614 लोकमत प्राप्त हुए। यद्यपि दोनों में लोकमतों का अंतर केवल 37, 803 मतों का था फिर भी उस समय फ्लोरीडा राज्य के सभी निर्वाचक मत अर्थात् 14 निर्वाचक मत (वर्तमान समय में फ्लोरीडा राज्य के 17 निर्वाचक मत हैं) जॉनसन को प्राप्त हुए।

इकाई नियम के जो मुख्य परिणाम निकलने हैं वे निम्न हैं—

(i) इससे कुछ बड़े शहरी औद्योगिक राज्यों का राजनीतिक महत्त्व बढ़ जाता है। ये प्रधान राज्य बन जाते हैं और उम्मीदवार वही राज्यों के निर्वाचक मतों को प्राप्त करने की कोशिश करते हैं। उदाहरणतः कैलिफोर्निया और न्यूयार्क राज्य के निर्वाचक मतों की कुल संख्या 86 है जो जीतने के लिए आवश्यक 270 मतों के लगभग एक तिहाई भाग के बराबर है।

(ii) इकाई नियम से सम्भव है कि जिस उम्मीदवार को लोकमतों का बहुमत प्राप्त हुआ हो उस निर्वाचक मतों का बहुमत प्राप्त न हो सके अर्थात् लोकमतों का बहुमत प्राप्त करते हुए भी कोई उम्मीदवार राष्ट्रपति पद से वंचित रह जाये और जिसे निर्वाचक मतों का बहुमत प्राप्त हुआ है वह राष्ट्रपति बन जाये। उदाहरणतः 1824 में एण्ड्रयू जक्सन को अपने प्रतिद्वंद्वी जॉन क्विन्सी एडम्स से 37,000 अधिक लोकमत प्राप्त हुए फिर भी उन्हें राष्ट्रपति पद प्राप्त करने के लिए निर्वाचक मतों का पर्याप्त बहुमत प्राप्त नहीं हुआ। सन् 1888 में डेमोक्रेटिक पार्टी के उम्मीदवार ग्रावर क्लीवलण्ड को अपने प्रतिद्वंद्वी रिपब्लिकन पार्टी के जॉर्जिन् हरिसन से 90,000 अधिक लोकमत प्राप्त हुए फिर भी हरिसन राष्ट्र-

(1) वह उस व्यक्ति को क्षमा नहीं कर सकता जिस महाभियोग द्वारा दण्डित किया गया है,

(11) वह केवल राष्ट्रीय कानूनों के अधीन दण्डित किये गये व्यक्तियों को ही क्षमा कर सकता है, दण्ड को स्थगित कर सकता है अथवा सर्वक्षमा प्रदान कर सकता है। राज्य कानूनों के अधीन दण्डित किये गये व्यक्तियों को वह क्षमा नहीं कर सकता।

7 युद्ध शक्तियाँ सर्वोच्च सेनापति—राष्ट्रपति अमरीकी सशस्त्र सेनाओं का सर्वोच्च सेनापति होता है। वह राष्ट्रीय हितों की सुरक्षा और विश्व शान्ति हेतु सेनाओं का वही फौजवा (deploy) कर सकता है। परन्तु राष्ट्रपति युद्ध की घोषणा नहीं कर सकता न ही प्रतिरक्षा व्यय के लिए धनराशि उपलब्ध करा सकता है और न अनिवाय सैन्य भरती का आदेश जारी कर सकता है। ये सब कार्य केवल कांग्रेस कर सकती है। इस पर भी राष्ट्रपति ऐसी परिस्थितियाँ पैदा कर सकता है जहाँ कांग्रेस के पास राष्ट्रपति की सिफारिश को स्वीकार करने के अतिरिक्त और कोई विकल्प ही न रहे और युद्ध की घोषणा अनिवाय हो जाये अथवा सेनाओं के भरण पोषण के लिए धनराशि उपलब्ध करानी पड़े।

सिडनी हेमन ने ठीक लिखा है कि 'कभी कभी ऐसा प्रतीत होता है कि राष्ट्रपति की युद्ध करने की शक्ति ने कांग्रेस की युद्ध घोषित करने की शक्ति को हथ लिया है।'

शीत युद्ध, अर्द्ध युद्ध और अघोषित युद्धों के युग ने राष्ट्रपति की युद्ध करने की शक्ति का अत्यधिक विस्तार कर दिया है। सऊद की परिस्थितियाँ ही उसे सशक्त बनाती हैं और राष्ट्र ऐसी परिस्थितियों में उससे नेतृत्व, कठोर निर्णय और परिणामों की आशा करता है। ऐसी परिस्थितियों में राष्ट्रपति द्वारा लिये गये निर्णय प्रायः अन्तिम होने हैं चाहे वे सिद्धांततः कांग्रेस की उपेक्षा हो अथवा संवैधानिक व्यवस्थाओं के विपरीत हो अथवा इनके लिए उसे वाद में राजनीतिक पराजय का सामना करना पड़े। उदाहरणतः, ईरान में तहरान स्थित अमरीकी दूतावास में बनाय गये बंधकों को छुटाने वाला 25 अप्रैल, 1980 का धावाकार मिशन युद्ध जैसी कार्यवाही होते हुए भी तत्कालीन राष्ट्रपति कार्टर का निर्णय था। इसी तरह 1945 में हिरोशिमा और नागासाकी में अणु बम के गिरने और 1950 में कारिया में सनायें भेजना का निर्णय तत्कालीन राष्ट्रपति ट्रूमन का निर्णय था।

8 विदेशी मामलों सम्बन्धी शक्तियाँ—विदेशी मामलों में राष्ट्रपति अमरीका और दूसरे राज्यों के बीच सम्पर्क का एवमात्र साधन है। जसाकि मासल न कहा था कि "विदेशी मामलों में राष्ट्रपति राष्ट्र का एक मात्र प्रतिनिधि

अपने राजनीतिक दल की एक रिवाइडिंग मशीन के समान होने है।" संक्षेप में राष्ट्रपति निर्वाचकों का केवल एक कार्य रह गया है, "उनके दल ने राष्ट्रपति पद के लिए जिसे उम्मीदवार बनाया है उसके पक्ष में मतदान करना।"

आलोचना—राष्ट्रपति निर्वाचन प्रणाली की यह कहकर आलोचना की गयी है कि यह "पुरातन, जटिल, अप्रत्यक्ष और खतरनाक" है। इसकी मुख्यतः निम्न आधारी पर आलोचना की जाती है—

(i) यह ऐसी अप्रजातान्त्रिक प्रणाली है जो अल्पसंख्यक लोकमत प्राप्त करने वाले उम्मीदवारों को राष्ट्रपति पद प्राप्त करने के अवसर प्रदान करती है।

(ii) यह सर्वाधिक भ्रष्ट एवं वित्तीय साधना का क्षेत्र मात्र है जिसमें करोड़ों डालर व्यय करने वाले उम्मीदवार ही विजयी होने की कल्पना कर सकते हैं।

(iii) इसमें छोटे ग्रामीण राज्यों की कीमत पर बड़े औद्योगिक राज्य अधिक राजनीतिक महत्त्व प्राप्त कर लेते हैं।

(iv) यह राज्यों में एक दल के प्रभुत्व को बनाये रखने में सहायक है।

(v) इसमें कार्यपालिका और व्यवस्थापिका में गतिरोध उत्पन्न होने की अधिक सम्भावना रहती है क्योंकि इस प्रणाली में सम्भव है कि एक राजनीतिक दल हाईट हाउस को प्राप्त कर ले और दूसरा कांग्रेस को। उदाहरण सन् 1956, 1968 और 1972 में यही स्थिति थी। सन् 1974 में जब रिपब्लिकन पार्टी के राष्ट्रपति निम्न के विरुद्ध वाटरगेट वाण्ड के मुद्दे को लेकर प्रतिनिधि सदन की न्यायिक समिति ने उन पर महाभियोग लगाने का सुझाव दिया तो उस समय कांग्रेस में डेमोक्रेटिक पार्टी का नियंत्रण था। खतर को दबाए हुए निम्न ने पहले ही त्यागपत्र दे दिया।

राष्ट्रपति की शक्तियाँ

(Powers of the President)

"अमरीकी राष्ट्रपति राज्य भी करता है और शासन भी।"

—कार, बनस्टीन और मर्फी

अमरीका के राष्ट्रपति की शक्तियाँ इतनी विशाल व्यापक और विविध हैं कि उस विश्व के संवैधानिक राज्यों में सर्वाधिक शक्तिशाली पदाधिकारी समझा जाता है। जसाकि सी एफ स्ट्रॉंग ने कहा है कि "विश्व में आज किसी संवैधानिक राज्य में कोई ऐसा पदाधिकारी नहीं जिसकी शक्तियाँ इतनी विशाल हो जिनकी कि अमरीका के राष्ट्रपति की है।"

साक्षी का मत है कि 'अमरीका का राष्ट्रपति मन्त्रालय से कुछ कम और कुछ अधिक है, वह प्रधानमंत्री से भी कुछ कम और कुछ अधिक है। इस पद का जितना ध्यानपूर्वक अध्ययन किया जाना है उतना ही उसका अनायास स्वरूप प्रकट

केवल राष्ट्रपति ही सक्षम होता है। उदाहरणत 1905 में थियोडोर रूजवेल्ट ने जापान के साथ गुप्त संधि की थी। इसी तरह दूसरे महायुद्ध में राष्ट्रपति फ्रैंकलिन डी रूजवेल्ट ने मित्र राष्ट्रों के साथ गुप्त समझौते किये थे।

B मुख्य विधायक (Chief Legislator)—राष्ट्रपति “मुख्य कार्यपालक” ही नहीं मुख्य विधायक भी है। मुख्य विधायक के रूप में उसकी शक्तियों का सही मूल्यांकन कठिन है क्योंकि इस क्षेत्र में उसकी शक्तियाँ असीमित या अनिर्दिष्ट नहीं हैं। जैसा कि लास्की ने लिखा है कि “राष्ट्रपति नीति को आरम्भ कर सकता है, उसे नियन्त्रित नहीं कर सकता।” इस क्षेत्र में उसकी शक्तियाँ उसके दल के समर्थन, कांग्रेस की मनोदशा, राष्ट्रपति का व्यक्तित्व और लोगों पर मनोवैज्ञानिक प्रभाव डालने की उमकी क्षमताओं आदि पर निर्भर करती हैं। इस पर संविधान की कुछ व्यवस्थायें ऐसी हैं जो उसे आशा करती हैं कि वह विधियाँ के निर्माण में कांग्रेस का नेतृत्व करे और कांग्रेस द्वारा पारित विधियाँ के उत्तरदायित्व को अंशतः ग्रहण करे। संविधान की ये व्यवस्थायें मुख्यतः निम्न हैं—

(i) अनुच्छेद II के खण्ड 3 के अनुसार “राष्ट्रपति समय समय पर कांग्रेस को सभ की स्थिति के बारे में सूचनाएँ देना है और उसके विचारायें ऐसे प्रस्तावों की सिफारिश करता है जिन्हें वह आवश्यक और उचित समझता है।”

(ii) अनुच्छेद I, खण्ड 7 के अनुसार, “जिस आदेश, प्रस्ताव या मत पर सीनेट और प्रतिनिधि सदन की सहमति की आवश्यकता होती है उस लागू करने से पूर्व राष्ट्रपति की स्वीकृति की आवश्यकता होती है और यदि राष्ट्रपति उसे अस्वीकार करता है तो सीनेट और प्रतिनिधि सदन उसे दो तिहाई बहुमत से पुनः पारित कर सकते हैं।” जिस स्थिति में राष्ट्रपति की स्वीकृति की आवश्यकता नहीं होती।

संविधान की उपयुक्त दोनों व्यवस्थायें स्पष्ट करती हैं कि राष्ट्रपति विधायी प्रक्रिया में घनिष्ठ रूप से शामिल है। विधान के क्षेत्र में उसके पास न केवल आरम्भ की शक्ति है बल्कि अंतिम शक्ति भी उसके पास है।

मुख्य विधायक के रूप में राष्ट्रपति निम्न शक्तियाँ का उपयोग करता है—

1 संदेश भेजने की शक्ति—राष्ट्रपति सभ की स्थिति के बारे में कांग्रेस को संदेश भेज सकता है। ये संदेश राष्ट्रपति कांग्रेस में स्वयं उपस्थित होकर भी भेज सकता है अथवा उन्हें निम्नित रूप से भी भेज सकता है। राष्ट्रपति वाशिंगटन और गेम्बल ने कांग्रेस में स्वयं उपस्थित होकर मनोदशा को पाने की प्रथा को शुरू किया था परन्तु जैफरसन ने लिखित संदेश भेजने की परम्परा को शुरू किया। पुनः राष्ट्रपति तुडरो विल्सन ने कांग्रेस में स्वयं उपस्थित होकर संदेशों का स्वयं पान

नहीं कर सकता क्योंकि यह अधिकार न्यायालय का है। इस भी पर राष्ट्रपति पास कानून को लागू करने का व्यापक विवेकाधिकार है। वह इस बात का निश्चय करता है कि किस कानून को उत्साह के साथ लागू करें अथवा किसे शीतल लागू करें। वह और उनके पदाधिकारी इस बात का निर्धारण करते हैं कि कौन कानून उनके विशेष पान के पात्र है और किन कानूनों की उपेक्षा की जा सकती।

2 विभागों का पुनर्गठन एवं निर्देशन—प्रशासनिक विभागों की कार्यवाही करने में राष्ट्रपति इन विभागों के पुनर्गठन सम्बन्धी योजनाओं को भेज सकता है। यदि कांग्रेस के दोनों सदन 60 दिन के अन्दर इन योजनाओं को अस्वीकार नहीं करते तो वे स्वतः लागू हो जाती हैं। राष्ट्रपति विभागों का प्रशासन होने के नाते इनकी कार्यवाही का निरीक्षण करता है, विभागाध्यक्ष समय-समय पर निर्देशन देता है, नियम, विनियमों का निर्माण करता है आदेश जारी करता है।

3 संविधान का संरक्षण राष्ट्रीय एकता, शांति और व्यवस्था—राष्ट्रपति "संविधान का संरक्षण, संरक्षण और प्रतिरक्षण" करता है। जब कभी कोई संसद गठित भूय या वगैरे संविधान, कांग्रेस की संविधियों, संधियों अथवा "यामान" नियमों की अवहेलना करता है तो राष्ट्रपति परिस्थिति के अनुसार कानून बनाने वाली मशीनरी का "याय विभाग" न्यायालय, सशस्त्र सेनाओं अथवा के रक्षकों आदि का प्रयोग कर सकता है। शांति काल में राष्ट्रपति राष्ट्र की एकता और सुदृढ़ता को बनाये रखने अथवा विद्रोह का दमन करने के लिए सशस्त्र सेना का प्रयोग कर सकता है। उदाहरण के तौर पर जब मिसिसिपी राज्य के गवर्नर बोर्नेट विश्वविद्यालय ने सर्वोच्च न्यायालय के जेम्स भरीडिय के मिसिसिपी विश्वविद्यालय में प्रवेश सम्बन्धी नियमों की अवहेलना की तो तत्कालीन राष्ट्रपति वेनेडी ने 1845 में न्यायालय के नियमों को कार्यान्वित करने के लिए सशस्त्र सेनाओं का प्रयोग किया। गृह युद्ध के काल में राष्ट्रपति लिवन न दक्षिणी राज्यों की बंदरगाहों को नाकेबंदी ही नहीं की थी बल्कि उनके विद्रोह युद्ध को घोषणा भी कर दी।

4 नियुक्ति करने की शक्ति—राष्ट्रपति का पाम संरक्षण की अपार शक्ति है। अपने कार्यकाल के दौरान प्रत्येक राष्ट्रपति इतना नियुक्तियाँ करता है कि उसका अधिकांश समय, जैसा कि राष्ट्रपति हेरिसन ने कहा था, "संरक्षण के ऋणों को निपटने में ही व्यतीत हो जाता है।

संरक्षण की शक्ति का प्रयोग राष्ट्रपति विविध उद्देश्यों को पूर्ण हेतु कर सकता है। जैसा कि फ्रैन्कलिन और मैकहेनरी ने कहा है कि राष्ट्रपति नियुक्ति द्वारा बफादार संधीय पदाधिकारियों की एक टीम का निर्माण कर सकता है, दल पदाधिकारियों को ईनाम दे सकता है और अपने प्राणियों के लिये कांग्रेस और निम्नतम न्यायालयों में समर्थन प्राप्त कर सकता है।

4 वीटो—जैसाकि वोटर ने कहा है कि "संविधान राष्ट्रपति को विधायी प्रक्रिया के आरम्भ में ही स्थान नहीं देता, वह उसे अंत में भी स्थान देता है।" कांग्रेस द्वारा विधेयक के पारित होने के बाद उन्हें राष्ट्रपति की स्वीकृति के लिए भेजा जाता है। विधेयक की स्वीकृति के सम्बन्ध में राष्ट्रपति के पास निम्न चार विकल्प उपलब्ध हैं—

(i) वह उस पर हस्ताक्षर कर सकता है अर्थात् उसे स्वीकार कर सकता है। इस स्थिति में विधेयक निश्चित तिथि को कानून का रूप धारण कर लेता है।

(ii) वह 10 दिन के अन्दर विधेयक को अस्वीकृत कर अपनी आपत्तियों सहित उसे उस सदन को वापस लौटा सकता है जिसमें उसका पहला आरम्भ न हुआ होता है।

(iii) वह 10 दिन में विधेयक पर हस्ताक्षर करने से इन्कार कर सकता है। यदि कांग्रेस का अधिवेशन चल रहा होता है तो विधेयक राष्ट्रपति के हस्ताक्षरों के बिना भी कानून का रूप धारण कर लेता है। यह विधेयक पर राष्ट्रपति के असंतोष की अभिव्यक्ति है और उसके उत्तरदायित्व के अंश को ग्रहण करने से इन्कार है।

(iv) वह कांग्रेस सत्र के पिछले 10 दिनों में किसी विधेयक पर हस्ताक्षर करने से इन्कार कर सकता है और विधेयक की स्वतः मृत्यु हो जाती है। राष्ट्रपति के इस अधिकार को जेबी वीटो (Pocket Veto) कहा है क्योंकि कांग्रेस द्वारा अधिकांश विधेयक अधिवेशन के पिछले 10 दिनों में ही पारित हो पाते हैं और राष्ट्रपति का जेबी वीटो अत्यधिक प्रभावकारी सिद्ध होता है।

निस्सन्देह कांग्रेस राष्ट्रपति द्वारा वीटो किये गये विधेयकों को दो तिहाई बहुमत से पुनः पारित कर सकती है और इस स्थिति में विधेयक राष्ट्रपति के हस्ताक्षरों के बिना कानून का रूप धारण कर लेता है। परन्तु कांग्रेस द्वारा पुनः पारित किये गये विधेयकों की संख्या इतनी कम है कि वीटो प्रायः प्रभावकारी ही रहता है।

राष्ट्रपतियों ने वीटो शक्ति का प्रयोग अत्यधिक किया है। उन्होंने इसका प्रयोग विविध उद्देश्यों के लिए किया है। जैसाकि आग और रे ने कहा है कि "वीटो विधेयक की दोहरान की सामान्य शक्ति बन गयी है।" वीटो चायुक् भा है और 'मागदश' भी। जैसाकि एडियन और प्रेस ने कहा है कि 'वीटो का प्रयोग कांग्रेस को परेशान करने या उसका सदस्या को राष्ट्रपति की शक्तियों का स्मरण कराने के लिए किया जा सकता है।'

राष्ट्रपति के वीटो पर भी दो प्रकार की सीमाएँ हैं—

(i) उसे विधेयक के घण्टों पर वीटो का अधिकार नहीं मिला। राष्ट्रपति का 'माइटम वीटो' (Item veto) का अधिकार नहीं जैसाकि 38 राज्यों के गवर्नरों

उनकी स्वीकृति प्राप्त कर ले।¹ यदि कोई राष्ट्रपति इस प्रथा की अवहेलना करता है तो सीनेट के सदस्य शिष्टाचार के नाते राष्ट्रपति के नामांकन को अस्वीकार कर देते हैं। यदि उस राज्य के सीनेटर या सीनेटरो को उन नियुक्तियों पर आपत्ति होती है। जैसा कि इलिनोइस राज्य में राष्ट्रपति ट्रूमैन द्वारा जिला न्यायाधीश के पदों पर नामांकित किये गये व्यक्तियों को सीनेट ने इसलिये अस्वीकार कर दिया था कि उस राज्य के सीनेटर पॉल एच डुग्लस को उनकी नियुक्ति पर आपत्ति थी। इस तरह इस प्रथा ने राज्या में निम्न स्तरीय पदों पर की जाने वाली नियुक्तियों की शक्ति को सीनेट के सदस्यों को हस्तांतरित कर दिया है। जैसा कि मुनरो ने लिखा है कि "राष्ट्रपति के पास नियुक्ति सम्बन्धी आधी शक्ति है, शेष सीनेट के पास है।" यह प्रथा इस बात का प्रमाण है कि "कानून जिसे निश्चित करता है राजनीतिक परम्परा उसे दूसरे साधनों द्वारा स्थापित कर सकती है।"

5 पदच्युति—संविधान सांविधिक पदाधिकारियों की पदच्युति के सम्बन्ध में शांत है। कांग्रेस ने समय समय पर सांविधिक पदाधिकारियों की पदच्युति को नियंत्रित करने का प्रयास किया है परन्तु सर्वोच्च न्यायालय ने 1926 में मायस बनाम संयुक्त राज्य के मुकदमे में राष्ट्रपति की पदच्युत करने की शक्ति को स्वीकार कर लिया था और कांग्रेस के 1876 के कार्यकाल सम्बन्धी अधिनियम को अवैध घोषित कर दिया था। परन्तु 1935 में हम्फ्री एक्ज़ीक्यूटिव (रिथलन) बनाम संयुक्त राज्य के मुकदमे में सर्वोच्च न्यायालय ने मायस बनाम संयुक्त राज्य के निष्पक्ष में यह परिवर्तन कर दिया कि राष्ट्रपति अर्द्ध विधायी और अर्द्ध-न्यायिक पदाधिकारियों को पदच्युत नहीं कर सकता जिनकी पदच्युति के लिए कांग्रेस अथवा व्यवसायों करती है। राष्ट्रपति न्यायाधीशों और लोक सेवा आयोग की सिफारिश पर नियुक्त किये गये पदाधिकारियों को पदच्युत नहीं कर सकता क्योंकि उनकी पदच्युति के लिए संविधान अथवा संविधियों में अथवा व्यवसायों की गयी है। दूसरे, राष्ट्रपति बिना कारण किसी पदाधिकारी को पदच्युत नहीं कर सकता। इस तरह वर्तमान समय में राष्ट्रपति की पदच्युति का क्षेत्र सीमित बन गया है।

6 क्षमादान प्रविलम्बन और सर्वक्षमा—ग्रन्थ राज्य के राज्याध्यक्षा की भाँति अमरीका के राष्ट्रपति के पास क्षमादान, प्रविलम्बन (reprieve) और सर्वक्षमा की शक्ति है। उसी तरह शक्ति न्यायिक और अन्याय है अर्थात् वह इसका प्रयोग अकेले और कांग्रेस तथा न्यायालय से पूर्ण स्वतन्त्र हो कर करता है। फिर भी राष्ट्रपति को इस शक्ति पर निम्न दो सीमाएँ हैं—

1 यदि उम राज्य से राष्ट्रपति की पार्टी का कोई सदस्य सीनेटर नहीं होता तो राष्ट्रपति नामांकन करने से पूर्व राज्य के पार्टी चयरमैन से परामर्श कर लेता है। यह तत्त्व सरक्षण को बढ़ावा देता है और वैरियर सेवाओं के क्षेत्र को व्यापक बना से रोकता है।

नेता है, उमने जनमत को प्रभावित करने की क्षमता है और मता को प्राप्त कर सकता है और स्थानीय नेता सत्ता में बने रहने के लिए उसके ऋणी है तो उम्मीद उषेक्षा या तिरस्कार करने का कोई माहस नहीं कर सकता। इस स्थिति में राष्ट्रपति दल का शक्तिशाली नेता बन जाता है और वह इसका प्रयोग कांग्रेस के अन्दर व बाहर दल का समर्थन प्राप्त करने के लिए करता है। उल्टे, दल के समर्थन के बिना कोई उम्मीदवार राष्ट्रपति पद पर न तो निर्वाचित हो सकता है और न अपनी नीतियों और प्रोग्रामों को सुचारु रूप में लागू कर सकता है।

दल के नेता के रूप में राष्ट्रपति की औपचारिक शक्तियां बहुत कम हैं। वह केवल दल के राष्ट्रीय अध्यक्ष का चयन करता है जो उसके प्रमुख वक्ता क्लब में कार्य करता है। अपने उत्तराधिकारियों के चयन में राष्ट्रपति की भूमिका उनके स्वयं के व्यक्तित्व पर निर्भर करती है।

प्रतिष्ठा और संरक्षण की शक्ति के बावजूद राष्ट्रपति उस क्षेत्र में शक्तिहीन है जहां उसे इसकी अत्यधिक आवश्यकता है अर्थात् सीनेट और प्रतिनिधि सभ के सदस्यों के नामांकन में राष्ट्रपति की भूमिका सांकेतिक (Symbolic) है, क्योंकि उच्च जिले के लोग नामांकित करने हैं, राष्ट्रपति नहीं।

(ii) राष्ट्र के नेता के रूप में राष्ट्रपति की शक्ति उसके व्यक्तित्व, चरित्र, नियंत्रण लेने की क्षमता आदि पर निर्भर करती है। यदि राष्ट्रपति में नेतृत्व के गुण पाये जाते हैं, यदि वह प्रमुख मुद्दों पर राष्ट्र का ध्यान केंद्रित कर सकता है और जनमत को अपने पीछे कर सकता है तो वह राष्ट्र का भाग्य निर्माता बन सकता है। राष्ट्र को सम्बोधित किये गये सुविचारित भाषण, उसकी 'फायर साइड चैट' (Fireside Chat) और पत्रकार सम्मेलन न केवल विरोधी कांग्रेस को प्रेरित बनाने की क्षमता रखते हैं बल्कि राष्ट्र का मार्गदर्शन करने की योग्यता भी रखते हैं। सऊद के समय अनेक राष्ट्रपतियों ने राष्ट्र का नेतृत्व किया है। उदाहरणतः विन्सन ने प्रथम महायुद्ध के समय राष्ट्र का नेतृत्व किया, फ्रैंकलिन डी रूजवेल्ट ने आर्थिक मंदी से युवाशाली को और राष्ट्र को ले जाने के लिए नवीन आर्थिक नीति का सूत्रा किया, ट्रूमैन और रूजवेल्ट ने द्वितीय युद्धोत्तर काल में युद्ध के प्रभावों और शांति युद्ध की स्थितियों का सामना किया, वनेडी ने क्यूबा संकट और जॉनसन ने दक्षिण पूर्वी एशिया (वियतनाम) संकट का सामना करने की कोशिश की।

(iii) विश्व नेता के रूप में राष्ट्रपति द्वारा अपनाया गया भाग्य निर्माण का विचारण कर सकता है। उसका आदेश अर्थात् बाय युद्ध अथवा शांति स्वीकृति, दामना अथवा मृत्यु का जमा दे सकता है। जंगल में मिडनी समन है कि राष्ट्रपति के पद का "विश्व नापी प्रभाव" है। द्वितीय युद्धोत्तर काल में जब कि विश्व दो गुटों—पश्चिमी और पूर्वी गुट—में विभक्त हुआ है तब भी राष्ट्रपति का गुट का मुन तथा और दक्षता बन रहा है। यद्यपि हाथ ही न उनी -

है और दूसरे राष्ट्रों के बीच उसका एक मात्र प्रतिनिधि है।" विदेशी सम्बन्धों के क्षेत्र में राष्ट्रपति मुख्यतः निम्न शक्तियों का प्रयोग करता है—

(i) नीति निर्धारण—विदेश नीति के निर्धारण में राष्ट्रपति की भूमिका निर्णायक है यद्यपि कांग्रेस और विजेयरर मीनेट कभी-कभी अपनी नकारात्मक शक्ति का प्रयोग करती है। अमरीकी विदेश नीति के मूल सिद्धांत वस्तुतः उन सन्देशों से उत्पन्न हुए हैं जिन्हें राष्ट्रपति समय-समय पर कांग्रेस को भेजते रहे हैं। उदाहरणतः अमरीका की विदेश नीति के पृथक्तावादी सिद्धान्त, मुनरो सिद्धांत, अच्छे पडोसी सिद्धांत, ट्रूमैन का चार बिन्दु प्रोग्राम मध्य पूर्व के सम्बन्ध में आइज़नहावर सिद्धांत, जानसन का डोमिनो सिद्धांत निफसन सिद्धांत, कार्टर सिद्धांत आदि राष्ट्रपति के सन्देशों से ही उत्पन्न हुए हैं।

(ii) विदेश नीति का संचालन—विदेश नीति के संचालन में राष्ट्रपति की शक्ति "सूक्ष्म, पूरा और अनन्य है।" राष्ट्रपति दूसरे राज्यों में अमरीका के राजदूतों वाणिज्य दूतों आदि को नियुक्त करता है और अमरीकी नागरिकों के हितों की रक्षा करता है। राष्ट्रपति दूसरे राज्यों के राजदूतों के प्रमाणपत्रों को स्वीकार करके उन्हें मायता प्रदान करता है अथवा उन्हें अस्वीकार करके मायता देने से इंकार करता है। उदाहरणतः रूसी शक्ति के 16 वर्ष बाद राष्ट्रपति ने 1933 में सोवियत संघ को मायता दी थी और चीनी साम्यवादी शक्ति के 22 वर्ष बाद 1971 में चीन को मायता दी थी।

(iii) संधियाँ करना—राष्ट्रपति दूसरे देशों के साथ संधियों के लिए वातार्थ करता है। ये संधियाँ तभी लागू होती हैं जब सीनेट अपने दो तिहाई बहुमत से उनका अनुसमर्थन कर देता है। यदि इन संधियों का सम्बन्ध धन के एकत्रीकरण से होता है तो इन पर प्रतिनिधि सदन की स्वीकृति की भी आवश्यकता होती है। सीनेट, सामान्यतः, राष्ट्रपति द्वारा की गई संधियों को स्वीकार कर लेती है परन्तु कभी-कभी वह उन्हें अस्वीकार भी कर देती है जैसा कि सीनेट ने 1919 की वर्साय संधि को अस्वीकार कर दिया था जिसके कारण लीग ऑफ नेशन्स का जन्मदाता अमरीका ही उसका सदस्य नहीं बन सका था।

(iv) कायपालिका समझौते—कायपालिका समझौते राष्ट्रपति द्वारा दूसरे देशों की सरकारों के साथ किये गये ऐसे समझौते होते हैं जिन पर सीनेट के अनुसमर्थन की आवश्यकता नहीं होती। अतः सीनेट के नकारात्मक मत से छुटकारा पाने के लिए राष्ट्रपति दूसरे देशों से संधियाँ करने के स्थान पर कायपालिका समझौते करना पसंद करते हैं। राष्ट्रपति टाफ्ट और रूजवेल्ट ने इस शक्ति का अत्यधिक प्रयोग किया था। बॉक्सर प्रोटोकॉल, अतन्तानिक चार्जर इस्ट्रायर वसिम एग््रीमेंट इसी प्रकार के कायपालिका समझौते हैं।

(v) गुप्त कूटनीति एवं संधियाँ—अनेक बार युद्ध तथा अन्य अंतर्राष्ट्रीय परिस्थितियाँ दूसरे देशों से गुप्त समझौतों की मांग करती हैं। इन्हें करने के लिए

और आवश्यकता का परिणाम है। यह उस व्यावहारिक दृष्टिकोण का परिणाम है जिसे तत्कालीन राष्ट्रपतियों ने घटनाओं, समस्याओं अथवा संकट की परिस्थितियों का समुचित हल ढूँढने के लिए अपनाया यह द्रुत औद्योगीकरण और सना जीकरण का परिणाम है जिनके राज्य के स्वरूप और कार्यों में आश्चर्यजनक परिवर्तन कर दिया है। यह विश्वव्यापी युद्ध अथवा युद्ध की घमकियों का परिणाम है जो राष्ट्रों को निरन्तर युद्ध की स्थिति में रहने के लिए बाध्य करती है। यह विश्वव्यापी मन्दी का परिणाम है जो राष्ट्रों के आर्थिक पुनर्निर्माण और आर्थिक समस्याओं से जूझने की मांग करती है। इन सब तत्वा तथा अथ तत्वा ने मिल कर राष्ट्रपति की शक्तियों में निरन्तर विस्तार किया है। इसके अतिरिक्त राष्ट्रपति पद के प्रजातांत्रिक स्वरूप और दलों के विकास ने उसे वह जनाधार प्रदान किया है कि अमरीका में राष्ट्रीय स्तर पर वही एक ऐसा पदाधिकारी है जो विशेष परिस्थितियों में क्रियाएँ कर सकता है क्योंकि अमरीकी राजनीतिक व्यवस्था में वही एक ऐसा पदाधिकारी है जिसका निर्वाचन राष्ट्रीय स्तर पर होता है।

अमरीका का राष्ट्रपति जिन स्रोतों से अपनी शक्तियों का प्राप्त करता है अथवा जिन तत्वा ने उसकी शक्तियों का विस्तार किया है वे मुख्यतः निम्न हैं—

1 सविधान—राष्ट्रपति अपनी शक्तियों को मुख्यतः सविधान से प्राप्त करता है। उदाहरणतः कानूनों को गिठ्ठापूर्वक लागू करने, कार्यपालिका विभागों के अध्यक्षों से लिखित परामर्श अथवा रिपोर्ट मागने, सविधान की रक्षा करने, सावजनिक पदाधिकारियों को नियुक्त करने क्षमादान करने, सशस्त्र सनाया के सर्वोच्च सेनापति के रूप में कार्य करने, दूसरे देशों से मिथ्या करन काँग्रेस के विशेष अधिवेशन बुलाने, काँग्रेस द्वारा पारित विधेयकों पर वीटो का प्रयोग करने आदि शक्तियों को राष्ट्रपति सीधे सविधान से ही प्राप्त करता है। राष्ट्रपति की इन शक्तियों को कोई छीन या कम नहीं कर सकता।

2 आर्थिक व्याख्याएँ—जहाँ सविधान शांत है अथवा उसके शब्द अस्पष्ट हैं, वहाँ आयाजय ने अपनी व्याख्याओं द्वारा राष्ट्रीय सरकार (काँग्रेस अथवा राष्ट्रपति जैसी भी स्थिति थी) की शक्तियों में वृद्धि की है। उदाहरणतः सविधान सावजनिक पदाधिकारियों की पदच्युति के सम्बन्ध में शांत है परन्तु सर्वोच्च आयाजय ने 1926 में भायस बनाम सयुक्त राज्य के मुकदमे में सावजनिक पदाधिकारियों को पदच्युत करने की राष्ट्रपति की शक्ति का समर्थन किया। अतः वह मान गमय में सावजनिक पदाधिकारियों को पदच्युत करने की शक्ति राष्ट्रपति के पास है। यद्यपि सर्वोच्च आयालय ने 1935 में हम्फ्री एवजीक्वूटर (रथलन) बनाम सयुक्त राज्य के मुकदमे में राष्ट्रपति की इन शक्तियों को सीमित कर दिया है। राष्ट्र

की प्रथा को शुरू किया। वतमान समय में सभी राष्ट्रपति सन्देशों को कांग्रेस में उपस्थित होकर पढ़ते हैं और कांग्रेस तथा राष्ट्र पर मनोवैज्ञानिक प्रभाव डालने की कोशिश करते हैं।

राष्ट्रपति का वार्षिक सन्देश अत्यधिक राष्ट्रीय और अंतर्राष्ट्रीय महत्त्व ग्रहण कर चुका है। इसके द्वारा राष्ट्रपति केवल कांग्रेस को ही सच की स्थिति के बारे में सूचित नहीं करता बल्कि राष्ट्र और विश्व का भी अंतर्राष्ट्रीय स्थिति के बारे में सूचित करने का प्रयास करता है। जैसाकि इतिहासकार चार्ल्स ए. बीयर्ड ने कहा है कि "वार्षिक सन्देश संयुक्त राज्य का एक महान मानवजनिक दस्तावेज है जिस अत्यधिक पढ़ा जाता है और जिस पर अत्यधिक वाद-विवाद होता है, यह राष्ट्र को भ्रमभोर देता है, यह प्रायः कांग्रेस चुनावों का प्रभावित करता है और यह महान नीति की स्थापना कर सकता है।"

वार्षिक सन्देश में सच और राष्ट्र की स्थिति का मूल्यांकन करते हुए राष्ट्रपति कांग्रेस, राष्ट्र और विश्व का ध्यान विशिष्ट समस्याओं की ओर आकर्षित कर सकता है तथा उनका समुचित समाधान निकालने के लिए कांग्रेस से विशिष्ट विधेयकों को पारित करने के लिए कह सकता है। यद्यपि कांग्रेस राष्ट्रपति के कायक्रम को पूर्णतः स्वीकार नहीं करती परन्तु वह उम पूरा अनुमोदन करने का साहस भी नहीं जुटा सकती। जब कभी कांग्रेस राष्ट्रपति के प्रस्तावों या सुझावों को पूर्णतः उपेक्षा करती है या उसके प्रति नकारात्मक दृष्टिकोण अपनाती है तो राष्ट्रपति सीधे लोगों से अपील कर कांग्रेस सदस्यों पर दबाव डाल सकता है और वांछित विधेयकों को उत्तम पारित करवा सकता है।

2 विशेष अधिवेशन—राष्ट्रपति अपने विवेकानुसार कांग्रेस के विशेष अधिवेशन बुला सकता है जैसाकि राष्ट्रपति फ्रैंकलिन डी. रूजवेल्ट ने 1933 में कांग्रेस का विशेष अधिवेशन बुलाया था जो 100 दिन तक चला था। एक बार विशेष अधिवेशन में सगठित होने के बाद राष्ट्रपति कांग्रेस को किसी विषय पर विचार विमर्श करने के लिए बाध्य नहीं कर सकता। विशेष अधिवेशन में भी कांग्रेस किसी विषय पर (महाभियोग प्रस्ताव सहित) विचार विमर्श कर सकती है। इतना अवश्य है कि यदि कांग्रेस उन उद्देश्यों की उपेक्षा करती है जिनके लिए उसने विशेष अधिवेशन का आयोजन किया गया था तो राष्ट्रपति उन्हीं मुद्दों को आगामी चुनाव का आधार बना सकता है।

3 प्रत्यायोजित विधान—कांग्रेस की सविधियों के अधीन राष्ट्रपति तथा कार्यपालिका विभाग विधायी नीति को लागू करने के लिए अनेक प्रकार के नियम विनियम तथा आदेश जारी करते हैं। उदाहरणतः 1941 में उदार पट्टे के अधिनियम द्वारा (Lend Lease Act) कांग्रेस ने राष्ट्रपति को मिस्र, तुर्की को युद्ध सामग्री भेजने का विवेकाधिकार दिया था।

“सावजनिक कल्याण” एक ऐसी मर्ग है जो राष्ट्रपति को आर्थिक और सामाजिक क्षेत्र को नियमित एवं नियंत्रित करने की व्यापक शक्तियाँ प्रदान करती है। जसार्कि राष्ट्रपति बुडरो विल्सन ने कहा था कि “जब वह (राष्ट्रपति) अपने सही स्वतंत्रता में बोलता है तो वह किसी विशेष हित के लिए नहीं बोलता। यदि वह राष्ट्रीय विचारा की सहाय्य करता है और निर्भीक होकर उन पर दबाव देता है तो उसका प्रतिरोध नहीं हो सकता।”

7 राष्ट्रपतियों का व्यक्तित्व—अमरीकी सैवधानिक इतिहास में वाशिंगटन, जैफरसन, लिंकन, फ्रैंकलिन डी रूजवैल्ट जैसे ऐसे प्रभावशाली राष्ट्रपति हुए हैं जिनका व्यक्तित्व स्वयं में एक शक्ति थी और कांग्रेस, दल तथा राष्ट्र के पक्ष उनका विरोध करने का साहम नहीं था। इस प्रकार के व्यक्तित्व वाले राष्ट्रपतियों ने परिस्थितियों का सामना करते हुए अपनी शक्तियों का विस्तार किया है। बुडरो विल्सन ने ठीक कहा है कि राष्ट्रपति “उतना ही महान बन सकता है जितनी उसमें क्षमता है।” अमरीकी राष्ट्रपतियों ने परिस्थितियों के अनुसार अपनी शक्तियों का व्यापार करते हुए उनका विस्तार किया है और सामान्यतः उनकी इन व्याख्याओं को चुनौती नहीं दी गयी। उदाहरणतः राष्ट्रपति थियोडोर रूजवैल्ट का मत था कि लोगों के खिदमतगार के रूप में राष्ट्रपति का यह कर्तव्य है कि वह प्रत्येक उस शक्ति का प्रयोग कर सकता है जिस संविधान उसे विशेष रूप से निषिद्ध नहीं करता। आयर एव श्लैसिंगर ने कहा है कि “वाशिंगटन के समय से प्रत्येक राष्ट्रपति ने इन पद की कल्पना एक ओजस्वी (Heroic) पद के रूप में की है और प्रत्येक ने इसे अधिक शक्तिशाली और प्रभावशाली बनाया है।”

राष्ट्रपति और कांग्रेस—सैवधानिक एवं राजनीतिक सम्बन्ध (President and Congress—Constitutional and Political Relations)

अमरीकी शासन व्यवस्था अव्यक्तात्मक शासन पराधीन और शक्ति पृथक्करण के सिद्धांत पर आधारित है अर्थात् अमरीका में शासनांगों को एक दूसरे से पृथक् और स्वतंत्र रखा गया है। वहाँ कार्यपालिका और व्यवस्थापिका का अस्तित्व एक दूसरे पर निर्भर नहीं करता। वहाँ कार्यपालिका का निर्माण, भारत एवं ब्रिटेन की समद्रीय प्रणालियाँ की भाँति, कांग्रेस से नहीं होता और न ही वह अपने प्रति उत्तरदायी होती है। दोनों का कार्यपाल निश्चित है। राष्ट्रपति समय से पूर्व पाँचों का भग नहीं कर सकता और कांग्रेस, महाविभाग की प्रक्रिया को छोड़कर, राष्ट्रपति को समय से पूर्व गद्दच्युत नहीं कर सकती।

शासनांगों के पृथक्करण के बावजूद अमरीकी संविधान की अनेक व्यवस्थाएँ उच्च अदालत और गणतन्त्र की व्यवस्था द्वारा, एक दूसरे के विरुद्ध लाने, उन्हें मिलाता तथा उन्हें एक-दूसरे के अन्तर्गत रखने में कामयाब किया गया है। इसका प्रभावित एवं नियंत्रित करने की शक्ति प्रदान करती है। संविधान का उ

को आइटम वीटो का अधिकार है। राष्ट्रपति अपने वीटो द्वारा किसी विधेयक को पूरात अस्वीकार कर सकता है परंतु वह उसने प्रशं को अस्वीकार नहीं कर सकता।

(11) सर्वैधानिक सशोधनो पर राष्ट्रपति का वीटो लागू नहीं होता।

5 सरक्षण शक्ति का प्रयोग—कांग्रेस से वांछित विधेयका को पारित कराने हेतु राष्ट्रपति सरक्षण शक्ति का अत्यधिक प्रयोग करता है। वस्तुतः यह सौदेबाजी और राजनीतिक इष्टसिद्धि का रूप धारण कर चुकी है। राष्ट्रपति कांग्रेस सदस्यों द्वारा चाही जाने वाली नियुक्तियां कर देता है और कांग्रेस के सदस्य राष्ट्रपति द्वारा चाही जाने वाली विधियों को पारित कर देते हैं। उदाहरणतः मोरर वलीवलण्ड ने शुल्क प्रस्ताव (tariff measure) पर तीन मतों को प्राप्त करने के लिए कांग्रेस सदस्यों द्वारा चाही जाने वाली नियुक्तियां की थीं।

6 निजी सम्पर्क—राष्ट्रपति कांग्रेस के महत्त्वपूर्ण सदस्यों के साथ निरंतर सम्पर्क बनाये रखता है। वह अनुकूल (मैत्री) सकेतो, मिलनसारी और आतिथ्य-सत्कार द्वारा उन्हें प्रभावित करने का प्रयास भी करता है। वह विशेषकर प्रतिनिधि सदन के स्पीकर तथा फ्लोर लीडर, सीनेट के अस्थायी अध्यक्ष और फ्लोर लीडर, महत्त्वपूर्ण समितियों के अध्यक्षों तथा कांग्रेस के अन्य महत्त्वपूर्ण सदस्यों के साथ निकट के सम्बन्ध बनाये रखता है। इस मैत्रीभाव का राष्ट्रपति समुचित लाभ लेता है।

7 बजट तैयार करवाना—राष्ट्रीय सरकार का बजट राष्ट्रपति की देखरेख में बजट ब्यूरो तैयार करता है। वस्तुतः बजट राष्ट्रपति की नीतियां और प्रोग्रामों का नक्शा एवं व्यक्तब्य होता है जिसे पर कांग्रेस विचार-विमर्श करती है। निस्सन्देह कांग्रेस राष्ट्रपति द्वारा प्रस्तुत आय-व्यय की योजनाओं को अधिक या कम कर सकती है और वह किसी योजना या प्रायाम को जोड़ या निकाल सकती है, परंतु जब तक इसके लिए कांग्रेस में व्यापक समर्थन प्राप्त नहीं होता तब तक राष्ट्रपति द्वारा प्रस्तुत आय-व्यय की योजना में परिवर्तन करना सरल नहीं होता। अंग और रे ने ठीक लिखा है कि 'राष्ट्रपति बजट का संचालक ही नहीं बल्कि शासन का वास्तविक, व्यावसायिक मुख्य प्रबंधक का पद धारण कर चुका है।'

C मुख्य नेता (Chief Leader)—नेतृत्व प्रदान करना राष्ट्रपति का काम है। जसाकि वार, वनस्टोन और मर्फी ने लिखा है कि "यदि राष्ट्रपति राजनीतिक नेतृत्व ग्रहण नहीं करता तो उस पर थोप दिया जायेगा।" नेतृत्व के रूप में राष्ट्रपति निम्न तीन क्षेत्रों में शक्तियों का प्रयोग करता है—

(1) दल के नेता के रूप में वह अपने दल को संगठित रखता है। अमरीका में दल अत्यधिक ढीले संगठन हैं। राष्ट्रपति अपनी प्रतिष्ठा, स्थिति और सरक्षण की शक्ति से उसे संगठित रखने का प्रयास करता है। यदि राष्ट्रपति अत्यधिक लोकप्रिय

को प्रस्तुत करता है उसके लिए तफ देता है और उसे पारित करने के लिए ब्राह करता है। निस्सन्देह कांग्रेस राष्ट्रपति द्वारा प्रस्तुत किये गये विधायी प्रोग्राम को पारित करने के लिए बाध्य नहीं परन्तु वह उसकी उपेक्षा भी नहीं कर सकती। इसका मुख्य कारण यह है कि सन्देश राष्ट्र के ऐसे सर्वोच्च पदाधिकारी से प्राप्त होता है जिसे समस्याओं का अधिक ज्ञान होता है। इसके अतिरिक्त उनके विधायी प्रोग्राम को प्रायः जन-समयन प्राप्त होता है जिसे उसने अपने चुनाव अभियान के समय उभाड़ा एवं विकसित किया होता है तथा उससे समयन प्राप्त किया जाना है। वर्तमान समय में स्थिति ऐसी है कि कांग्रेस राष्ट्रपति के सन्देश पर ही अपनी विधायी क्रिया को आरम्भ करती है।

दूसरे सक्टकाल में राष्ट्रपति के सन्देश प्रायः अभियाचनीय (Demanding) होते हैं। जॉन एफ कॅनेडी ने राष्ट्रपति पद की शपथ ग्रहण करने से पूर्व 14 जनवरी, 1960 को कहा था कि राष्ट्रपति को जानना चाहिए कि कब उसे कांग्रेस का भागदर्शन करना चाहिए, कब उससे परामर्श लेना चाहिए और कब उसे स्वयं कार्य करना चाहिए। कांग्रेस को अपने उत्तरदायित्व त्यागने नहीं चाहिए परन्तु उसे अपना प्रभुत्व भी नहीं जमाता चाहिए। घरेलू नीतियों के सम्बन्ध में उसका चाहे कितना ही अधिक हिस्सा क्यों न हो विदेश नीति के निर्माण में राष्ट्रपति को ही मुख्य निर्णय लेने पड़ते हैं।”

2 वीटो—वीटो एक सुरक्षात्मक यन्त्र है। यह राष्ट्रपति की विलम्बकारी शक्ति है। इसके प्रयोग द्वारा राष्ट्रपति कांग्रेस द्वारा पारित विधायी को कानून का रूप धारण करने से कम से कम थोड़े समय के लिये रोक सकता है। इन पर ही राष्ट्रपतियों ने इसका प्रयोग कांग्रेस की विधायी प्रक्रिया को प्रभावित करने में एक प्रभावकारी अस्त्र के रूप में किया है। वीटो के प्रयोग की सम्भावना भी उतनी ही बनशाली है जितना कि इसका वास्तविक प्रयोग।

कांग्रेस द्वारा पारित विधेयको के सम्बन्ध में राष्ट्रपति के पास चार विकल्प हैं, (i) वह उन पर हस्ताक्षर कर सकता है। इस स्थिति में विधेयक निश्चिन्त निधि (विधेयक में अंकित निधि) को कानून का रूप धारण कर लेता है। (ii) वह 10 दिन के अन्दर विधेयक को अस्वीकृत कर अपनी आपत्तियाँ सहित उस उस सत्र का वापस लौटा सकता है जिसमें उसका पहले आरम्भ हुआ होता है। (iii) वह 10 दिन में विधेयक पर हस्ताक्षर करने से इन्कार कर सकता है। यदि कांग्रेस का अधिवेशन चल रहा होता है तो विधेयक राष्ट्रपति के हस्ताक्षरों के बिना भी कानून का रूप धारण कर लेता है। (iv) वह कांग्रेस सत्र के रिज्यूने 10 दिनों में किसी विधेयक पर हस्ताक्षर करने से इन्कार कर सकता है और विधेयक की स्वतन्त्र मृत्यु हो जाती है। राष्ट्रपति के इस अधिकार का जेरी वीटो (Pocket Veto) कहा है।

भूमिका में कुछ परिवर्तन आया है फिर भी पश्चिमी राष्ट्र उसकी नीतियों की सहसा अवहेलना नहीं कर सकते ।

संक्षेप में, यह कहना कोई प्रतिशयोक्ति नहीं कि अमरीकी राष्ट्रपति न केवल अपने दल का और राष्ट्र का ही प्रमुख नेता है बल्कि अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में भी उसकी स्थिति निर्णायक है ।

D राज्याध्यक्ष (Chief of the State)—राष्ट्रपति अमरीकी राज्य का औपचारिक प्रधान भी है । वह राष्ट्रीय सरकार को मूर्तिमान करता है । वह अमरीकी राष्ट्र की एकता शक्ति और गौरव का प्रतीक है, वह उसकी भावनाओं को अभिव्यक्त करता है, वह उसके मूल्यों का अभिभावक और संकट के समय का मित्र और साथी है । वह उसके, यदि वाल्टर बैजहॉट के शब्दों का प्रयोग किया जाये, “आडम्बरी जीवन का प्रधान है ।” वह प्रतिष्ठित मेहमानों का स्वागत करता है, राष्ट्र के वीरों का सम्मान करता है, राष्ट्र की उपलब्धियाँ का निरीक्षण करता है अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलनों में उसका प्रतिनिधित्व करता है । संक्षेप में, राज्याध्यक्ष के रूप में अमरीकी राष्ट्रपति की स्थिति ब्रिटिश साम्राज्य की भाँति है ।

E मुख्य नागरिक (Chief Citizen)—राष्ट्रपति देशवासियों के हृदय में प्रथम होता है । वॉशिंगटन, जेफरसन निकन, विल्सन और फ्रॉक्लिन डी रूजवेल्ट जैसे राष्ट्रपतियों ने लोगों के हृदय में अपना घर बना लिया था । राष्ट्रपति की वाणी लोगों की वाणी ममकी जाती है । जब कभी राष्ट्रपति किसी अन्तरिक्ष यात्री को उसकी नवीन उपलब्धि पर बधाई देता है अथवा किसी परियोजना का राष्ट्र का समर्थन करता है अथवा विश्व शांति की आशा प्रकट करता है तो वह अमरीकी नागरिकों की भावनाओं को ही अभिव्यक्त करता है ।

मूल्यांकन—राष्ट्रपति की शक्तियों के उपर्युक्त वर्णन से स्पष्ट है कि सचिधान निर्माताओं ने उसके हाथों में “शक्ति और सुम्हा” के दो तत्वाँों के मिश्रण का प्रयास किया है । मुख्य प्रशासक, मुख्य विधायक, मुख्य नेता, राज्याध्यक्ष और मुख्य नागरिक होने हुए भी राष्ट्रपति अधिनायक नहीं बन सकता । उस शक्ति प्रयुक्करण और नियंत्रण एवं सन्तुलन की व्यवस्थाओं के दायरे में काम करना पड़ता है । वह इनकी उल्लंघना या उपेक्षा नहीं कर सकता । बहुत कुछ राष्ट्रपति के व्यक्तिगतत्व पर निर्भर करता है, अपने व्याक्तत्व की प्रभावशीलता के कारण राष्ट्रपति चाहता अपने को पद का चार चाद लगा दे और चाहता, प्रभावहीनता और निपलता के कारण, उसकी प्रतिष्ठा गिरा दे ।

राष्ट्रपति की शक्तियों के स्रोत

अथवा

राष्ट्रपति की शक्तियों में घट्टि के कारण

अमरीकी राष्ट्रपति का पद एक विस्तारशील पद” रहा है । परन्तु विस्तारशीलता किसी सुनिश्चित योजना का परिणाम नहीं । यह समय परिधि

में एक-एक सम्पर्क अधिकारी होता है जो कांग्रेस के सदस्यों की निरंतर सेवा में रहता है और जो बदले में कार्यपालिका की विधान सम्बन्धी आवश्यकताओं को ध्यान की आशा करते हैं। ये सम्पर्क अधिकारी कांग्रेस के सदस्यों को प्रभावित करने के लिए उसी प्रकार की तकनीक अपनाते हैं जिस प्रकार की तकनीक दबाव समूह प्रपाते हैं यद्यपि वे इसके लिए विनियोजित निधि का प्रयोग नहीं कर सकते।

6 समाचार साधन (News Media)—राष्ट्रपति देश में "एक मात्र महत्वपूर्ण मत निर्माता है।" समाचार माध्यमों में—रेडियो, टेलीविजन, पत्रकार सम्मेलनों आदि से—वह अमरीकी जनता को सीधे अधीन कर सकता है और कांग्रेस पर प्रभाव डलवा सकता है। इस तरह राष्ट्रपति विरोधी कांग्रेस को भाषण अनुकूल बनाने में सफल रहता है। राष्ट्रपति फ्रैंकलिन डी रूजवेल्ट की "फायर साइड चैट" इस सन्दर्भ में अत्यधिक प्रभावशाली रही है।

7 प्रत्यायोजित विधान (Delegated Legislation)—कार्यपालिका विभाग और प्रशासनिक अभिकरण कांग्रेस की सविधियों के अंतर्गत अनेक प्रकार के नियम और विनियमों का निर्माण करते हैं। यद्यपि इन्हें अधीनस्थ विधान की संज्ञा दी जाती है परंतु इनकी आवश्यकता और महत्त्व आधुनिक समय में अत्यधिक है। कांग्रेस को कार्यपालिका की "विशेषता" के कारण उस पर निर्भर करना पड़ता है।

8 विविध साधन—राष्ट्रपति अन्य अनेक साधनों से कांग्रेस को प्रभावित करने का प्रयास कर सकता है इनमें प्रमुख निम्न हैं—

(i) कांग्रेस के विशेष शधिवेशन बुला कर राष्ट्रपति अपने विधायी कार्यक्रमों को उसके समक्ष प्रस्तुत कर सकता है।

(ii) राष्ट्रपति बजट को तैयार नहीं करना उसे बजट व्यय तैयार करता है। फिर भी बजट तैयार करवाने में राष्ट्रपति की भूमिका पर्याप्त होती है।

(iii) राष्ट्रपति सामान्यतः कांग्रेस को स्थगित नहीं कर सकता परन्तु जब सीनेट और प्रतिनिधि सदन स्थगन के समय पर सहमत न हों तो राष्ट्रपति उन्हें थोड़े समय के लिए स्थगित कर सकता है। राष्ट्रपति न अपनी इस शक्ति का प्रयोग कभी नहीं किया।

(iv) राष्ट्रपति दूसरे देशों में दूतावास खोल कर उन्हें मान्यता प्रदान कर सकता है।

(v) युद्ध की घोषणा कांग्रेस ही कर सकती है परन्तु राष्ट्रपति ऐसी स्थितियाँ पैदा कर सकता है कि युद्ध की घोषणा अनिवार्य हो जाय।

(vi) राष्ट्रपति क्षमा प्रदान कर सकता है।

उपरोक्त कारणों से स्पष्ट है कि राष्ट्रपति कांग्रेस की विधायी क्रिया को प्रभावित कर सकता है। संविधान उस प्रत्यक्षत युद्ध विधायी शक्तियाँ प्रदान

पति अर्द्ध-विधायी और अर्द्ध-यायिक पदाधिकारियों को पदच्युत नहीं कर सकता क्योंकि कांग्रेस उनकी पदच्युति के लिये अथ व्यवस्थायें निर्धारित करती है। इनके प्रतिरिक्त राष्ट्रपति अत्र बिना कारण किसी पदाधिकार का पदच्युत नहीं कर सकता।

3 कांग्रेस की संविधायी-कांग्रेस की संविधायी ने राष्ट्रपति तथा विभागाध्यक्षों को समय-समय पर विवेकाधिकार की व्यापक शक्तियाँ प्रदान की हैं। उदाहरणतः 1941 में उदार पट्टे के अधिनियम द्वारा कांग्रेस ने राष्ट्रपति को मित्र राष्ट्रों को युद्ध सामग्री भेजने का विवेकाधिकार दिया था। कांग्रेस की संविधायी के अतहत विधायी नीति को लागू करने के लिए राष्ट्रपति और विभागाध्यक्ष नियम, विनियम और आदेश जारी कर सकते हैं।

4 राष्ट्रीय संकट—राष्ट्रीय संकटों ने राष्ट्रपति की शक्तियों में वृद्धि करने में अत्यधिक भूमिका निभाई है। संकट में राष्ट्र का नतुत्व राष्ट्रपति के हाथ में होना है कांग्रेस के हाथ में नहीं होता। अतः संकट का सामना करने के लिए कांग्रेस राष्ट्रपति को "व्यापक शक्तियाँ" प्रदान कर देती है। गृह युद्ध के समय राष्ट्रपति लिंकन और आर्थिक मन्दी और द्वितीय महायुद्ध के समय राष्ट्रपति फ्रैंकलिन डी रूजवेल्ट ने जिन शक्तियों का उपयोग किया व एक "संवैधानिक अधिनायक" से कम नहीं। उदाहरणतः आर्थिक मन्दी के समय राष्ट्र की आर्थिक दशा सुधारने के लिए राष्ट्रपति रूजवेल्ट ने जिस नयी अव्यवस्था को अपनाया था, उसका स्वरूप राज्य द्वारा निर्धारित पूँजीवाद से कम नहीं था। संकटकाल के दौरान प्राप्त की गयी शक्तियाँ सामान्य काल में भी राष्ट्रपति के पास बनी रहती हैं। संक्षेप में, संकट की परिस्थितियों ने भी राष्ट्रपति का सशक्त बनाया है।

5 प्रयाय—प्रयायों के विकास ने राष्ट्रपति की शक्तियों में विस्तार किया है। उदाहरणतः राजनीतिक दलों के विवाह ने राष्ट्रपति पद के स्वरूप में परिवर्तन ला दिया है। वर्तमान समय में कोई उम्मीदवार तभी राष्ट्रपति पद प्राप्त करने की आशा कर सकता है जब वह किसी प्रमुख दल द्वारा नामांकित एवं समर्थित होता है, राष्ट्रपति अपनी नीतियाँ और प्रोग्रामों को दल के सहयोग से ही समुचित रूप से कार्यान्वित कर सकता है, दल के समर्थकों द्वारा वह कांग्रेस को प्रभावित कर सकता है। इस तरह दलों के विवाह ने राष्ट्रपति की स्थिति को सुदृढ़ किया है। वर्तमान समय में राष्ट्रपति दल और राष्ट्र दोनों का नेता होता है।

6 राज्य के स्वरूप में परिवर्तन—वर्तमान समय में राज्य का स्वरूप यथेच्छाचारी नहीं रहा, वह सवारात्मक बन गया है। जितनी मात्रा में राज्य ने कार्यक्षेत्र का विस्तार हुआ है उतनी मात्रा में नागरिक शक्तियों में वृद्धि हुई है।

संगठना के पदाधिकारिया की नियुक्ति एवं विमुक्ति के नियमों और वाय प्रणाली को निश्चित करती है। त्रिनियोजन के समय कांग्रेस संगठन की कार्यवाहियों का समीक्षा करती है, उनमें से कुछ को जारी रखने, कुछ को समाप्त करने, कुछ का कम करन और कुछ का विस्तार करन की आज्ञा दे सकती है।

5 महाभियोग की शक्ति—अनुच्छेद II, खण्ड 4 के अनुसार कांग्रेस देश द्रोहिता, घूमखोरी तथा अन्य गम्भीर अपराधा के लिए राष्ट्रपति, उप राष्ट्रपति, यायाजीश तथा अन्य उच्च पदाधिकारियों पर महाभियोग लगा कर उन्हें पञ्चुव कर सकती है यदि प्रतिनिधि सदन के पास महाभियोग लगान की अनन्य शक्ति है तो सीनेट के पाम उसके जाच की अनन्य शक्ति है। महाभियोग कांग्रेस के शस्त्रागार में सबसे भारी तोप है परन्तु भारी होने के कारण ही इसका प्रयोग बहुत कम होता है। फिर भी इसका भय पदाधिकारियों को नियंत्रित करन में पर्याप्त है।

6 जांच शक्तियाँ—कांग्रेस की जाच शक्तियाँ विविध उद्देश्यों की पूर्ति करती है। ये जहाँ प्रशासन पर नियंत्रण रखती है वहाँ ये जनता को ऐसी सूचनाय प्रदान करती है जिनकी उसे पहले जानकारी नहीं होती। ये जहाँ प्रशासन की अकुशलता और भ्रष्टाचार का पर्दाफाश करती है वहाँ जनमत को शिक्षित कर उसके निर्माण में सहायक होती हैं। ये कांग्रेस के ऐसे प्रबल अस्त्र है जिनसे सारा प्रशासन घर्षित एवं घबराता है। कांग्रेस ने इस अस्त्र का प्रयोग सन् 1793 से ही करना शुरू कर दिया था।

7 विधायी वीटो—कायपालिका की पुनर्गठन सम्बन्धी योजनाओं पर कांग्रेस की स्वीकृति की आवश्यकता होती है। यदि कांग्रेस कायपालिका की पुनर्गठन सम्बन्धी योजना के आदेश को 60 दिन के अंदर अस्वीकृत नहीं करती तो वह योजना लागू हो जाती है परन्तु यदि कांग्रेस का कोई सदन अपन पूरा बहुमत से उसे अस्वीकार कर दे तो वह रद्द हो जाती है। इसे ही विधायी वीटो कहते हैं जिस जॉन्सन ने "विधान द्वारा कायपालिका शक्ति के सामूहिक ह्रास" की सजा दी है।

8 चयन की शक्ति—कुछ परिस्थितियों में कांग्रेस राष्ट्रपति और उप राष्ट्रपति के पदाधिकारियों का चयन करती है अर्थात् जब निर्वाचन में राष्ट्रपति पद के किसी उम्मीदवार को पूर्ण बहुमत प्राप्त नहीं होता तो प्रतिनिधि सदन सबसे अधिक मत प्राप्त करने वाले प्रथम उम्मीदवारों में से किसी एक का चयन राष्ट्रपति पद के लिए करती है। इसी प्रकार सीनेट सबसे अधिक मत प्राप्त करने वाले दो प्रथम उम्मीदवारों में से किसी एक का चयन उप-राष्ट्रपति पद के लिए करती है।

उपयुक्त कारण से स्पष्ट है कि राष्ट्रपति और कांग्रेस दोनों का शक्ति पर्याप्त है, दोनों एक-दूसरे के बिना व्यर्थ है, दोनों एक-दूसरे पर नियंत्रण रख कर शासन में संतुलन बनायें रहते हैं। दोनों के मधुर सम्बन्धों और निरंतर

औपचारिक एवं अनौपचारिक व्यवस्थाएँ ही राष्ट्रपति और कांग्रेस के सम्बन्धों में घनिष्ठता और निरंतरता पैदा करती है। अनेक बार विवाद भी पैदा करती है। जैसाकि रोनेण्ड यग ने कहा है कि "राष्ट्रपति और कांग्रेस के सम्बन्ध घनिष्ठ और निरंतर भी रहे हैं और बहुधा विवादास्पद भी। ये घनिष्ठ और निरंतर इसलिए है कि जब पूरा पर विचार किया जाता है तो राष्ट्रपति विभागी प्रक्रिया का एक हिस्सा है और ये विवादास्पद इसलिए है कि नीति के समान होना में दोनों को शक्तिपरा सीमित है।"

अमरीकी संविधान की जो औपचारिक व्यवस्थाएँ राष्ट्रपति और कांग्रेस के सम्बन्धों की प्रभावित करती हैं उनका उल्लेख मुख्यतः अनुच्छेद II खण्ड 3 और अनुच्छेद I, खण्ड 7, पैरा 2 में किया गया है। कांग्रेस की संविधियों में भी इन सम्बन्धों का उल्लेख मिलता है। उदाहरणतः 1921 का बजट और लेखा अधिनियम राष्ट्रपति को बजट की तैयारी में कुछ शक्तियाँ प्रदान करता है। कांग्रेस की अनेक संविधियों के अन्तर्गत भी राष्ट्रपति तथा अन्य प्रशासनिक विभाग तथा अभिवरण नियमों और विनियमों का निर्माण करे है। इन औपचारिक व्यवस्थाओं के अतिरिक्त अनेक अनौपचारिक व्यवस्थाएँ भी राष्ट्रपति का कांग्रेस की विधायी प्रक्रिया को प्रभावित करने की शक्ति प्रदान करती है। उदाहरणतः राष्ट्रपति की संरक्षण की व्यापक शक्तियाँ, प्रशासनिक लॉबीइंग राष्ट्रपति का तत्त्व एवं व्यक्तित्व, जन-सम्पर्क के साधनों का प्रयोग करते हुए अमरीकी जनता को प्रत्यक्ष अपील करने की राष्ट्रपति की शक्ति आदि उसे ऐसे अवसर प्रदान करती हैं जब वह उदण्ड, अवलड एवं निरोधी कांग्रेस को भी अपने अनुकूल बना सकता है। ये औपचारिक और अनौपचारिक व्यवस्थाएँ ही राष्ट्रपति को मुख्य कार्यपालिका ही नहीं मुख्य विधापक भी बनाती है।

राष्ट्रपति और कांग्रेस के संवैधानिक एवं राजनैतिक सम्बन्धों को मुख्यतः निम्न शीपको के अंतर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

A कांग्रेस को प्रभावित करने की राष्ट्रपति की शक्तियाँ—राष्ट्रपति निम्न शक्तियों के माध्यम से कांग्रेस को प्रभावित कर सकता है और राष्ट्रपति विधियों को पारित करा सकता है—

1 सन्देश (Messages)—अनुच्छेद II, खण्ड 3 के अंतर्गत राष्ट्रपति समय-समय पर मन्त्र की स्थिति के बारे में कांग्रेस का सूचार्य भेज सकता है और उसके विचाराय ऐसे प्रस्तावों की सिफारिश कर सकता है जिन्हें वह आवश्यक और उपयोगी समझता है। राष्ट्रपति के वार्षिक सन्देश, बजट सन्देश और वार्षिक रिपोर्ट इस सन्देश में अत्यधिक महत्त्वपूर्ण होते हैं। वर्तमान समय में राष्ट्रपति इन सन्देशों को कांग्रेस में स्वयं उपस्थित होकर पढ़ता है यद्यपि वह इसे लिखित रूप से भिजवा भी सकता है। इन सन्देशों में राष्ट्रपति कांग्रेस के समक्ष अपने विधायी कार्यक्रम

कार, बर्नस्टीन और मर्फी ने कहा है कि "वस्तुतः अमरीकी राष्ट्रपति के एक पक्ष में उन कार्यों को मिलाया गया है जिन्हें ब्रिटिश संविधान में साम्राज्यी, प्रधान मन्त्री और कैबिनेट में विभाजित किया गया है।" निम्न तत्वों से अमरीकी राष्ट्रपति की शक्तिशाली होने का प्रमाण मिल जाता है—

1 कार्यकाल की निश्चितता—अमरीकी राष्ट्रपति का कार्यकाल संविधान द्वारा 4 वर्ष निश्चित है। उस समय से पूर्व कांग्रेस उसे अविश्वास के प्रस्ताव द्वारा पदच्युत नहीं कर सकती। उसे केवल महाभियोग के प्रस्ताव द्वारा ही पदच्युत किया जा सकता है जो एक कठोर और जटिल प्रक्रिया है। इसके अतिरिक्त 19 वर्ष के संवैधानिक इतिहास में किसी राष्ट्रपति को महाभियोग के प्रस्ताव द्वारा पदच्युत नहीं किया गया।

दूसरी ओर, ब्रिटिश प्रधानमंत्री का कार्यकाल 5 वर्ष निश्चित होने हुए भी अनिश्चित है क्योंकि कौंग्रेस मन्त्री भी अविश्वास का प्रस्ताव पारित करके प्रधान मन्त्री तथा उसके मन्त्रिमण्डल को पदच्युत कर सकती है। वस्तुतः प्रधान मन्त्री का कार्यकाल उस समय तक निश्चित रहता है जब तक सदन में उसके दल की बहुमत बना रहता है और उसे उसका समर्थन प्राप्त होता रहता है। जिस समय यह संघर्ष समाप्त हो जाता है प्रधानमंत्री को त्याग पत्र देना पड़ता है।

2 राज्याध्यक्ष एवं शासनाध्यक्ष—अमरीका का राष्ट्रपति केवल शासन का ही प्रधान नहीं, वह राज्य का भी प्रधान है। वह न केवल शासनाध्यक्ष के रूप में शक्तियों का उपयोग करता है बल्कि राज्याध्यक्ष के रूप में भी शक्तियों का उपयोग करता है। राज्याध्यक्ष के रूप में अमरीकी राष्ट्रपति उन सब कार्यों को सम्पन्न करता है जो ब्रिटिश साम्राज्यी सम्पन्न करता है अर्थात् वह राज्य का औपचारिक प्रधान है। वह राष्ट्र की एकता, शक्ति और गौरव का प्रतीक है, वह "आइजबरी जीवन का प्रधान है", वह प्रतिष्ठित मेहमानों का स्वागत करता है, राष्ट्र के वीरों का सम्मान करता है, राष्ट्र की उपलब्धियों का निरीक्षण करता है, आदि।

दूसरी ओर, ब्रिटिश प्रधान मन्त्री शासन का प्रधान है राज्य का नहीं। वह साम्राज्यी राज्य के औपचारिक कार्यों को सम्पन्न करती है।

3 मन्त्रिमण्डल के निर्माण एवं नियंत्रण में स्वतंत्रता—मन्त्रिमण्डल के निर्माण एवं नियंत्रण में जितनी स्वतंत्रता का उपयोग-राष्ट्रपति करता है उतनी स्वतंत्रता का उपयोग ब्रिटिश प्रधान मन्त्री नहीं करता। राष्ट्रपति कैबिनेट का स्वामी होता है। उसकी रचना करने में वह स्वतंत्र है। जहाँ ब्रिटिश प्रधान मन्त्री चाहे वह कितना ही शक्तिशाली क्या न हो कैबिनेट में अपना दल के सदस्यों के अतिरिक्त किसी अन्य सदस्य को शामिल नहीं कर सकता वहाँ अमरीकी राष्ट्रपति दलीय सम्बन्धों में बंधा हुआ नहीं होता। उदाहरण 1940 में डेमोक्रैटिक पार्टी के राष्ट्रपति फ्रैंकलिन डी रूजवेल्ट ने रिपब्लिकन पार्टी के गवर्नर हेनरी एच

कांग्रेस द्वारा अधिकांश विधेयक सत्र के पिछले 10 दिनों में ही पारित हो पाते हैं अतः राष्ट्रपति का जेबी वीटो अत्यधिक प्रभावकारी सिद्ध होता है।

निस्सन्देह कांग्रेस राष्ट्रपति द्वारा वीटो किये गये विधेयकों को दो-तिहाई बहुमत से पुनः पारित कर सकती है और विधेयक राष्ट्रपति के हस्ताक्षरों के बिना भी कानून का रूप धारण कर लेता है, परन्तु कांग्रेस द्वारा पुनः पारित किये गये विधेयकों की संख्या इतनी कम है कि वीटो प्रायः प्रभावकारी ही रहता है। उदाहरणतः मॅकलिन डी रूजवैल्ट ने अपने शासनकाल में 631 बार वीटो का प्रयोग किया परन्तु कांग्रेस केवल 9 विधेयकों का ही पुनः पारित कर पायी। कभी कभी राष्ट्रपति के घोर विरोध पर भी कांग्रेस किसी विधेयक को पारित कर देती है जैसा कि 1947 में राष्ट्रपति ट्रूमन के घोर विरोध पर भी कांग्रेस ने टैपट हाटले विधेयक पारित किया था।

3 राष्ट्रपति का व्यक्तित्व एवं राष्ट्रीय नेतृत्व—राष्ट्रपति दल और राष्ट्र दलों की पसन्द होता है। वह केवल दल का ही भागदशन एवं नेतृत्व नहीं करता बल्कि राष्ट्र का भागदशन और नेतृत्व भी करता है। जब रूजवैल्ट, आइजनहावर, कैनेडी और जॉन्सन जैसे प्रभावशाली राष्ट्रपतियों का प्रभुत्वपूर्ण व्यक्तित्व इनके साथ मिल जाता है तो फिर कोई भी उसका सामना करने की स्थिति में नहीं होता। जैसा कि बुडरो विल्सन ने कहा है कि “एक बार देश की प्रशंसा और विश्वास प्राप्त कर लेने के बाद कोई भी एक शक्ति उसका विरोध नहीं कर सकती, शक्तियों का कोई संयोग भी उसे सरलता से पराजित नहीं कर सकता। उसकी स्थिति देश की कल्पना शक्ति को प्राप्त कर लेती है। वह किसी निर्वाचन क्षेत्र का प्रतिनिधि नहीं होता, वह सब लोगों का प्रतिनिधि होता है जब वह राष्ट्र का नेतृत्व करता है तो उसका दल भी उसका विरोध नहीं कर सकता।”

4 सरक्षण (Patronage)—सरक्षण के रूप में राष्ट्रपति के पास पदों का ऐसा सजाना है जिसका समुचित प्रयोग करके वह कांग्रेस को अपने अनुकूल बना सकता है। राष्ट्रपति प्रतिवर्ष सघोष पदा पर हजारों नियुक्तियाँ करता है। कांग्रेस के सदस्य अपने रिश्तेदारों और राजनतिक सभ्यों के लिए अधिक से अधिक पदों को प्राप्त करना चाहते हैं। अतः राष्ट्रपति और कांग्रेस के सदस्य एक दूसरे की इच्छाओं की पूर्ति करने रहते हैं। सहयोग देने वाले कांग्रेस के सदस्यों का राष्ट्रपति उदारता से पुरस्कार करता है और विरोध करने वालों को दण्डित करता है अर्थात् सहयोग देने वाले कांग्रेस सदस्यों द्वारा जारी गयी नियुक्तियाँ राष्ट्रपति को देता है और वे इसके बदले में राष्ट्रपति द्वारा चाहे भये विधेयकों को पारित कर देते हैं। संक्षेप में, सरक्षण के माध्यम से राष्ट्रपति कांग्रेस के विधायी कार्यक्रम पर छाया रहता है और उससे वाञ्छित विधेयकों को पारित करवा लेता है।

5 प्रशासनिक लॉबीइंग (Administrative Lobbying)—कार्यपालिका कांग्रेस से निरन्तर सम्पर्क बनाय रखती है। प्रत्येक विभाग और प्रमुख अधिकारियों

B विधायी क्षेत्र—1 विधायी क्षेत्र में अमरीकी राष्ट्रपति की शक्ति ब्रिटिश प्रधान मन्त्री की शक्ति से निम्न होती है। इसका मूल कारण यह है कि अमरीकी राष्ट्रपति, अध्यक्षतात्मक शासन प्रणाली और शक्ति पृथक्करण की व्याख्या के कारण कांग्रेस से पृथक् होता है, वह उसका सदस्य नहीं होता, वह उसका नेतृत्व नहीं करता। वहाँ दलीय संगठन इतने ढीले हैं कि राष्ट्रपति अपने दल के सदस्यों को नियंत्रित एवं अनुशासित रखने में पूर्णतः मफल नहीं होता। यही कारण है कि राष्ट्रपति को कांग्रेस से वाञ्छित विधेयक को पारित कराने के लिए उसके सदस्यों से अनुरोध, समझौता या सीदेबाजी करनी पड़ती है। साँस्की ने ठीक लिखा है कि राष्ट्रपति नीति का आरम्भ कर सकता है, उस पर नियंत्रण नहीं रख सकता, वह उसके पक्ष में तर्क दे सकता है, धमकी दे सकता है, खुशामद कर सकता है, समझा बुझा सकता है परन्तु वह मदैव कांग्रेस से बाहर है और एक ऐसी इच्छा के अधीन है जिस पर उसका कोई नियंत्रण नहीं होता।”

दूसरी ओर, विधान के क्षेत्र में ब्रिटिश प्रधानमन्त्री की स्थिति न केवल सुलभ होती है बल्कि एकाधिकार की होती है। वह कॉमन सभा का सदस्य ही नहीं होता बल्कि वह उसमें बहुमत दल का नेता भी होता है। अतः वह सदन का विधायी नेतृत्व ही नहीं करता बल्कि सदन के कुल समय का 9/10 भाग सरकारी कामकाज के निपटाने में ही व्यतीत हो जाता है, जब तक प्रधानमन्त्री की पीठ पर बहुमत का हाथ रहता है वह मनमानी कर सकता है, सदन से किसी भी प्रकार का विधेयक पारित करवा सकता है। वह राष्ट्र का राजनैतिक नेता होता है। अतः वह समय से पूर्व इस बात की घोषणा कर सकता है कि कौन-कौन से कानून पारित होने कौन-कौन सी सधियाँ की जाएँगी और कौन-कौन से कर लगाए जाएँगे। अमरीकी राष्ट्रपति इस प्रकार घोषणाएँ नहीं कर सकता।

2 विधानमण्डल के अधिवेशन—विधान मण्डल के अधिवेशन बुलान, उत्तरा सत्रावसान करने अथवा उसका विघटन करने में भी अमरीकी राष्ट्रपति और ब्रिटिश प्रधान मन्त्री की शक्तियों में अंतर है। जहाँ अमरीकी राष्ट्रपति कांग्रेस के सामान्य अधिवेशन नहीं बुला सकता और उसे समय से पहले विघटित नहीं कर सकता वहाँ ब्रिटेन में ससद की पूरी कार्यवाही पर प्रधान मन्त्री का पूर्णनियंत्रण होता है। प्रधान मन्त्री के परामर्श पर ही कॉमन सभा के अधिवेशन को बुलाया जाता है और उत्तरा विघटन किया जाता है। यदि आवश्यकता हो तो प्रधानमन्त्री साम्राज्यी को परामर्श देकर कॉमन सभा को समय से पूर्व भी भंग करवा कर नये चुनाव करवा सकता है। अमरीकी राष्ट्रपति आवश्यकता पटन पर कांग्रेस के केवल विधेयक अधिवेशन बुला सकता है। वह कांग्रेस को समय से पूर्व भंग नहीं कर सकता।

करता है, कुछ विधायी शक्तियों का प्रयोग वह अपनी स्थिति के कारण करता है और कुछ वह अपने प्रतिनिधि स्वरूप के कारण करता है।

B राष्ट्रपति को प्रभावित करने वाली कांग्रेस की शक्तियाँ—निस्सन्देह कांग्रेस की विधान प्रक्रिया पर राष्ट्रपति का व्यापक और प्रभावशाली शक्तियाँ प्राप्त हैं परन्तु इसका यह अर्थ कदापि नहीं कि कांग्रेस की शक्तियाँ न्यून हैं और राष्ट्रपति उसकी उपेक्षा कर सकता है। निस्सन्देह कांग्रेस की शक्ति 535 सदस्यों (सीनेट के 100 सदस्य और प्रतिनिधि सदन के 435 सदस्य) में विभाजित होने से कम प्रतीत होती है परन्तु उनकी "सामूहिक शक्ति" जबकि जॉन एफ कैंडि ने कहा है, "वास्तविक है।" कांग्रेस के सहयोग और समर्थन के बिना राष्ट्रपति की शक्तियाँ 'शक्ति का प्रतिबिम्ब मात्र बन कर रह जायेंगी।' व्यक्तियों और वजह को अस्वीकार करके कांग्रेस राष्ट्रपति का निष्क्रिय बना सकती है और उसकी योजनाओं को विफल कर सकती है।

राष्ट्रपति जिसे प्रभावित करता है कांग्रेस उसे नष्ट कर सकती है। कांग्रेस की जाच और महाभियोग की शक्तियाँ उच्छेद खल राष्ट्रपति और अकुशल प्रशासन दोनों को नियंत्रित कर सकते हैं।

कांग्रेस मुख्यतः निम्न साधनों से राष्ट्रपति को प्रभावित एवं नियंत्रित करती है—

1 वोटों को रद्द करने की शक्ति—जिन विधेयों पर राष्ट्रपति वीटो का प्रयोग करता है कांग्रेस उन्हें दो तिहाई बहुमत से पुनः पारित करके कानून का रूप दे सकती है।

2 नियुक्तियों एवं संधियों के अनुसमर्थन की शक्ति—राष्ट्रपति द्वारा की गयी नियुक्तियों और संधियों का अनुसमर्थन करके कांग्रेस राष्ट्रपति की घरेलू एवं विदेश नीति पर नियंत्रण रख सकती है। सीनेटारियल शिष्टाचार की प्रथा ने राष्ट्रपति की नियुक्ति सम्बन्धी आधी शक्ति को सीनेट को हस्तान्तरित कर दी है क्योंकि वहाँ भी सीनेट, जिसके राज्य में कोई नियुक्ति की जा रही है यह कह कर नियुक्ति को रोक सकता है कि वह उसे 'निजी रूप से अप्रिय' है।

3 वित्त पर नियंत्रण—राष्ट्रीय वित्त प्रशासन की जीवन रेखा है और इस पर कांग्रेस का नियंत्रण होता है। कांग्रेस की अनुमति के बिना न तो कोई पाई सच की जा सकती है और न राजस्व के रूप में किसी पाई का एकत्रित किया जा सकता है। अतः राष्ट्रपति को कांग्रेस ही वित्त के लिए रिश्ताना पड़ता है।

4 प्रशासनिक नीतियों को प्रभावित करने की शक्ति—कांग्रेस प्रशासन की नीतियों को निरन्तर प्रभावित ही नहीं करती बल्कि उन्हें स्वरूप भी प्रदान करती है। उदाहरणतः किसी संगठन की रचना को स्वीकृत करते समय कांग्रेस उसके संचालन हेतु कुछ निर्देशा, शर्तों एवं सिद्धान्तों की व्यवस्था करती है। कांग्रेस

धान, कांग्रेस की सदस्यियों, 'वाशिंग्टन व्याख्याओं, प्रयागो आदि स प्राप्त करता है वहा ब्रिटिश प्रधान मंत्री अपनी शक्तियों को केवल सर्वैधानिक परम्पराओं से ही प्राप्त करता है, उसके पास कोई मौलिक शक्तिया नहीं, मौलिक शक्तिया केवल साम्राज्यी के पास है।

E निर्वाचन बनाम नियुक्ति—अमरीकी राष्ट्रपति का निर्वाचन सिद्धांत निर्वाचक मण्डल द्वारा अप्रत्यक्ष रूप से होता है परन्तु व्यवहार में वह प्रत्यक्ष अमरीकी जनता द्वारा निर्वाचित होता है। वस्तुतः अमरीका में राष्ट्रीय स्तर पर राष्ट्रपति का ही एक ऐसा पद है जिसका निर्वाचन जनता द्वारा होता है, प्रत्यक्ष निर्वाचित पदाधिकारियों का निर्वाचन क्षेत्रीय या जिला स्तर पर होता है।

दूसरी ओर, ब्रिटिश प्रधान मंत्री का निर्वाचन राष्ट्रीय स्तर पर नहीं होता। उसका निर्वाचन एक निर्वाचन क्षेत्र से होना है। निर्वाचित होने के बाद ही उसकी नियुक्ति सिद्धांततः साम्राज्यी द्वारा की जाती है।

F दलीय नियंत्रण में अंतर—अमरीका में राष्ट्रपति अपने दल का एक प्रमुख नेता होता है और राष्ट्रीय सम्मेलन में पार्टी द्वारा नामांकित होने और राष्ट्रपति बनने तथा उसके बाद भी वह उसका नेता बना रहता है। परन्तु इन पर भी दल के सगठन और उसके सदस्यों पर उसका नियंत्रण पूर्ण नहीं होता। वहाँ दल के स्थानीय नेताओं और निजी समूहों का प्रभाव अत्यधिक रहता है। वह जिले के मतदाताओं की भूमिका भी महत्वपूर्ण है। यही कारण है कि वहाँ दल के सगठन ढीले होते हैं। राष्ट्रपति अपने दल के कांग्रेस सदस्यों को भी अपना सरलण की शक्तियों और तरफदारियों द्वारा ही अपने पक्ष में रख सकता है। अनेक बार पार्टी के कांग्रेस सदस्य ही उनकी गतिविधियों की कड़ी आलोचना करते हैं। उदाहरणतः वाटरगेट काण्ड के मुद्दे पर राष्ट्रपति निक्सन की रिफ्लेक्शन पार्टी के कांग्रेस सदस्यों ने इतनी आलोचना की थी कि उसे 1974 में अपने पद से ही त्यागपत्र देना पड़ा।

दूसरी ओर, ब्रिटिश प्रधान मंत्री का अपने दल के सदस्य सदस्यों पर पूर्ण नियंत्रण होता है। दल के किसी सदस्य के लिए उसकी उपेक्षा या दलीय नीतियों की अवहेलना अथवा सचेतकी की उल्लंघना करने का साहस नहीं होता क्योंकि ऐसा करना उसके लिए राजनीतिक मृत्यु का निमण होता है। दलीय एकता, अनुशासन और सुदृढता ही ब्रिटिश प्रधान मंत्री को शक्तिशाली बनाने में सहायक है।

B अमरीकी राष्ट्रपति और ब्रिटिश साम्राज्यी

अमरीकी राष्ट्रपति और ब्रिटिश साम्राज्यी में केवल एक समानता को छोड़ कर अन्य कोई समानता नहीं अर्थात् दोनों अपने-अपने राज्य के राज्याध्यक्ष हैं। दोनों अपने अपने राज्य के औपचारिक प्रधान हैं और औपचारिक कार्यों को सम्भालते हैं अर्थात् दोनों राज्य के प्रतिष्ठित मेहमानों का स्वागत करते हैं, दूसरे दोनों

सहयोग पर शासन की सफलता निर्भर करती है। एस ई फाइनर ने ठीक कहा है कि 'दोनों की शक्तियाँ एक बैक नोट के दो तरफों के समान हैं जो एक-दूसरे के बिना व्यर्थ हैं।' दोनों एक दूसरे की उपेक्षा नहीं कर सकते।

'अमरीकी राष्ट्रपति ब्रिटिश साम्राज्यी और प्रधानमंत्री दोनों से कुछ कम और कुछ अधिक है।'

लास्की के उपयुक्त कथन के दाँ पहलू है (1) अमरीकी राष्ट्रपति ब्रिटिश साम्राज्यी से कुछ कम और कुछ अधिक है और (II) वह ब्रिटिश प्रधान मंत्री से भी कुछ कम और कुछ अधिक है। इन दोनों पहलुओं की विस्तृत व्याख्या निम्न शीर्षकों के अंतर्गत की जा सकती है—

A अमरीकी राष्ट्रपति और ब्रिटिश प्रधानमंत्री

अमरीकी राष्ट्रपति और ब्रिटिश प्रधानमंत्री दोनों की शक्तियाँ इतनी अधिक व्यापक और बहुमुखी हैं कि इस बात का निर्धारण करना कठिन है कि दोनों में से कौन अधिक शक्तिशाली है। दोनों अपने-अपने देश में शासन के प्रधान हैं, दोनों अपने-अपने देश की विदेश नीति के प्रमुख संचालक और अंतर्राष्ट्रीय मुद्दों पर राष्ट्र के प्रमुख वक्ता हैं, दोनों की कानून तथा बजट निर्माण में महत्वपूर्ण भूमिका है, दोनों किसी न किसी प्रमुख राजनीतिक दल के नेता होते हैं, दोनों जन प्रतिनिधि हैं, आदि। दोनों की इन समानताओं के कारण ही लेखकों के लिए यह निर्धारित करना कठिन है कि दोनों में से कौन अधिक शक्तिशाली है। यदि कायपालिका क्षेत्र में अमरीकी राष्ट्रपति ब्रिटिश प्रधान मंत्री से अधिक शक्तिशाली प्रतीत होता है तो विधायी, वित्तीय, विदेश नीति और दलीय नवृत्त में ब्रिटिश प्रधान मंत्री अमरीकी राष्ट्रपति से अधिक शक्तिशाली प्रतीत होता है। जहाँ रेम्जे म्यूर और ब्रॉगन जैसे लेखकों के लिए ब्रिटिश प्रधानमंत्री अमरीकी राष्ट्रपति से अधिक शक्तिशाली है वहाँ मुनरो और स्टॉंग जैसे लेखकों के लिए अमरीकी राष्ट्रपति अधिक शक्तिशाली है। लॉस्की का यह मत है कि 'कई ऐसी विदेशी समस्याएँ नहीं जिसकी मौलिक रूप से अमरीकी राष्ट्रपति से तुलना की जा सके।' वर्तमान समय में, जगजि सिङ्ग ने कहा है कि अमरीकी राष्ट्रपति के पद का प्रभाव "विश्वव्यापी" है। इसके बाद भी लॉस्की का यह कथन सत्य के अधिक निकट है कि "अमरीका का राष्ट्रपति मन्नाट से कुछ कम और कुछ अधिक है, वह प्रधान मंत्री से भी कुछ कम और कुछ अधिक है। इस पद का जितना ध्यानपूर्वक अध्ययन किया जाता है उतना अनोखा स्वरूप प्रकट होता है।"

अमरीकी राष्ट्रपति और ब्रिटिश प्रधान मंत्री की शक्तियों के अंतर का निम्न शीर्षकों के अन्तर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

A कायपालिका क्षेत्र—कायपालिका क्षेत्र में अमरीकी राष्ट्रपति की शक्तियाँ ब्रिटिश प्रधान मंत्री से अधिक हैं नही बल्कि उसकी स्थिति भी मुक्त है। अर्थात्

की नेता या सदस्य नहीं होती। अतः वह समाज के सभी वर्गों की श्रद्धा की पात्र है। मजदूर वर्ग भी साम्राज्य के पद को समाप्त करना नहीं चाहता। साम्राज्य के लिए केवल राष्ट्रीय हित ही सर्वोपरि होता है।

दूसरी ओर, अमरीकी राष्ट्रपति का पद एक निर्वाचित पद है। उसका निर्वाचन दलीय आधार पर होता है। अतः वह दुर्जीय भावनाओं से भ्रान्त होता है। वह एक राष्ट्रीय नेता हो सकता है त्रिटिश साम्राज्य की भाँति विदेशी नहीं हो सकता। यही कारण है कि जब कभी राष्ट्रपति सर्वप्रथम धारामा के विपरीत आचरण करना है तो उसे महाभियोग द्वारा दण्डित किया जा सकता है। जहाँ त्रिटिश साम्राज्य राष्ट्रमण्डल का प्रतीक है वहाँ अमरीकी राष्ट्रपति इस गौरव को कभी प्राप्त नहीं कर सकता।

स्पष्ट है कि अमरीकी राष्ट्रपति त्रिटिश प्रधानमंत्री और त्रिटिश साम्राज्य दोनों से कुछ कम और कुछ अधिक है।

केबिनेट (Cabinet)

“केबिनेट बिरले ही योग्य व्यक्तियों का समूह होती है।”

—डेविड एफ हाउसटन

परिचय अथवा विकास—अमरीकी संविधान में ‘केबिनेट’ शब्द का उल्लेख नहीं किया गया। संविधान के अनुच्छेद II के खण्ड 2 में केवल इस बात की व्यवस्था की गयी है कि “राष्ट्रपति कायपालिका विभागों के प्रमुख पदाधिकारियों से उनके विभागों से सम्बंधित विषयों के बारे में लिखित परामर्श माँग सकता है।”

अमरीकी संविधान निर्माता त्रिटिश केबिनेट व्यवस्था से परिचित थे। फिर भी उन्होंने अमरीकी राष्ट्रपति के लिए किसी केबिनेट की व्यवस्था नहीं की। सम्भवतः उनका विश्वास था कि सीनेट, जिसके सदस्यों की संख्या उस समय केवल 26 थी, राष्ट्रपति के परामर्शदाता के रूप में कार्य करेगी। परंतु जब प्रधान राष्ट्रपति वाशिंगटन ने अमरीका में मूल निवासियों से सम्बंधित विषयों पर मनेर, प्रतिनिधि सदन और सर्वोच्च न्यायालय से परामर्श प्राप्त करने की कांशिस की तो उस निराशा ही हाथ लगी। अतः उसने प्रशासन की जटिल समस्याओं पर विचार-विमर्श करने हेतु प्रशासकीय विभागों के प्रधान पदाधिकारियों की नियुक्ति बैठकें बुलाना शुरू कर दिया। इन बैठकों को 1793 में पहली बार केबिनेट का नाम दी गयी थी। तब से अब तक प्रशासन के प्रधान पदाधिकारियों का सामूहिक बैठकों को केबिनेट की मजा दी जाती है। इस तरह अमरीका की केबिनेट के निर्माण की नींव तब ही विकसित हो गयी है और इसका कोई वयानिक आधार नहीं। जेम्स विलियम होवर्ड टाफ्ट ने कहा है कि “केबिनेट राष्ट्रपति की मजदूरी

स्टिमसन और फ्रॉक नौक्स को कैबिनेट में शामिल किया था। दूसरे, कैबिनेट सदस्यों पर राष्ट्रपति का पूर्ण नियंत्रण होता है। वे पूर्णतः उसके अधीन होते हैं और उसके प्रासाद पर उसे अपने पद पर बने रहने हैं। राष्ट्रपति को कैबिनेट के किसी सदस्य को पदच्युत करने में अधिक कठिनाई नहीं होती। उदाहरणतः राष्ट्रपति ग्रायर ने ब्लैन को और विल्सन ने ग्रायन को बिना किसी कठिनाई के पदच्युत कर दिया था। तीसरे अमरीकी कैबिनेट की स्थिति एक अधीनस्थिकाय की है। यह एक "सह-कर्मियों की समिति नहीं, इसकी कोई स्वतंत्र शक्तियाँ नहीं इसकी कोई स्वतंत्र प्रतिष्ठा नहीं।" यह राष्ट्रपति का परिवार है। इसके सदस्य राष्ट्रपति की आज्ञाओं का पालन उसी प्रकार करते हैं जिस प्रकार दरबारी रोम के सन्नाट और रूस के जारों की आज्ञाओं का पालन करते थे। चौथे, अमरीकी कैबिनेट में ब्रिटिश कैबिनेट की भाँति मन्त्रिमण्डल का संयोग नहीं होता, इसके सदस्य न सयुक्त भावना से सीधे एक कार्य करते हैं और न सयुक्त उत्तरदायित्व को धारण करते हैं। उदाहरणतः राष्ट्रपति हार्डिंग के कान में नैन वाण्ड का रहस्योद्घाटन होने पर उसकी कैबिनेट के दो सदस्यों को त्यागपत्र देना पड़ा और एक को कारावास का दण्ड दिया गया परन्तु कैबिनेट के अन्य सदस्यों पर इसका कोई प्रभाव नहीं हुआ। दूसरे शब्दों में, अमरीकी कैबिनेट के सदस्यों की पदच्युति अथवा त्यागपत्र राष्ट्रपति की राजनीतिक स्थिति पर कोई प्रतिकूल प्रभाव नहीं डालता। पाँचवें, अमरीकी कैबिनेट की बैठकें नियमित रूप से होती हैं परन्तु उसकी कार्यसूची राष्ट्रपति तैयार करता है। राष्ट्रपति इस बात का निर्धारण करता है कि किस विषय पर विचार विमर्श किया जाय और विचार विमर्श करके किस मत को स्वीकार किया जाय अथवा अस्वीकार किया जाय। अन्तिम नियम राष्ट्रपति का होता है कैबिनेट का नहीं।

दूसरी ओर, ब्रिटिश प्रधान मंत्री कैबिनेट की रचना करने में स्वतंत्र नहीं। वह उसके सदस्यों को मनमाने ढंग से पदच्युत नहीं कर सकता। प्रथम, प्रधानमंत्री मन्त्रिमण्डल का स्वामी नहीं। वह "समान वाला में प्रथम है।" मन्त्रिमण्डल के सदस्य उसके सहकर्मी हैं उसके सेवक नहीं। दूसरे, मन्त्रिमण्डल के नियम प्रधान मंत्री के नियम नहीं होते वे बहुमत के नियम होते हैं। मन्त्रिमण्डल की बैठकों की कार्यसूची पहले से निश्चित होती है। उसकी बैठक की कार्य प्रणाली निश्चित होती है और उसकी बैठकों का रिकार्ड रखा जाता है। तीसरे, प्रधान मंत्री मन्त्रिमण्डल की रचना करने में भी स्वतंत्र नहीं। उसे मन्त्रिमण्डल में दल के महत्त्वपूर्ण सदस्यों को शामिल करना पड़ता है। दल के महत्त्वपूर्ण सदस्यों की उपजा या उनकी पदच्युति प्रधान मंत्री के लिए राजनीतिक खतरा पैदा कर सकती है। चौथे ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल सामूहिक रूप से कार्य करता है। उसी सदस्य इकट्ठे बैठने और इकट्ठे ही बहने हैं। वहाँ एक सत्र के लिए और मंत्र एक के लिए होता है। एक के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव सारे मन्त्रिमण्डल में विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव समझा जाता है।

केबिनेट सदस्यों के नामांकन में मूल विचार "उपयुक्ता" का होता है। फिर भी राष्ट्रपति के भस्तिष्क पर अनेक प्रकार के दबाव कार्य करते हैं। राष्ट्रपति को भौगोलिक क्षेत्रों, बड़े-बड़े राज्यों, वर्गों, धार्मिक और आर्थिक समूहों विशेष ज्ञान और अनुभव की आवश्यकताओं, दल के प्रमुख गुटों, निजी वफादारियों अर्थात् निर्वाचन में मित्रों एवं सहभागियों से प्राप्त सहायता आदि को सन्तुष्ट एवं सम्मानित करना होता है। मूनरो ने ठीक लिखा है कि "केबिनेट एक रणविराट समूह होता है जिसकी रचना में भूगोल, भेल मिलाप, समझौता, कृतज्ञता, राजनीतिक रणनीति प्रशासनिक क्षमता, निजी घनिष्ठता और शुद्ध अकमप्यता का संयोग 'यूनाधिक मात्रा में भूमिका अदा करते हैं।"

केबिनेट सदस्यों पर राष्ट्रपति का नियंत्रण पूर्ण होता है। वे पूर्णतः उसके अधीन होते हैं और उसके प्रसाद पर्यन्त अपने पद पर बने रहते हैं। जब कभी केबिनेट का कोई सदस्य अकुशल सिद्ध होता है या वह अपने कार्यों की उत्प्रेक्षा करता है या राष्ट्रपति के प्रति उसकी भक्ति में सदेह उत्पन्न होता है या किसी विषय पर राष्ट्रपति से मनमुटाव हो जाता है तो उसे तत्काल त्यागपत्र देना पड़ता है या राष्ट्रपति उसे पदच्युत कर देता है। केबिनेट का कोई सदस्य चाहे किना ही शक्तिशाली या महत्वपूर्ण क्यों न हो राष्ट्रपति को उसे पदच्युत करने में तनिक कठिनाई नहीं होती। उदाहरणतः राष्ट्रपति आर्थर ने ब्रेन को और विल्सन ने आयन को बिना किसी कठिनाई के पदच्युत कर दिया था। ब्रोगन ने ठीक लिखा है कि "हवा का जो झोका किसी व्यक्ति को नियुक्त कर सकता है वही झोका उसे पदच्युत भी कर सकता है।"

केबिनेट के पद पूर्णतः राष्ट्रपति के अधीन है। इमीलिए उन्हें जीवन वृत्ति (Career) के रूप में नहीं लिया जा सकता। जैसाकि लॉस्की ने कहा है कि केबिनेट का पद "जीवन वृत्ति में एक विराम है।" यही कारण है कि केबिनेट से सेवा निवृत्त होने के बाद उसके सदस्य विस्मृत या अज्ञात हो जाते हैं।

बैठकें एवं कार्य सूची—राष्ट्रपति केबिनेट की बैठकें आयोजित करता है। राष्ट्रपति इन बैठकों की अध्यक्षता करता है। केबिनेट की नियमित बैठकें सप्ताह में एक बार शुक्रवार को दोपहर दो बजे आयोजित की जाती हैं। अग्रात स्थिति में या आवश्यकता पड़ने पर केबिनेट की विशेष बैठकें अल्प सूचना पर बुलाई जा सकती हैं। इन बैठकों में राष्ट्रपति उपराष्ट्रपति तथा प्रशासन के अन्य प्रमुख पदाधिकारियों को उपस्थित होने के लिए नियंत्रण दे सकता है।

राष्ट्रपति केबिनेट बैठकों की कार्यसूची तैयार करता है। वही ही इसका वा निर्धारण करता है कि किस विषय पर कब, कितना और किस सीमा तक विचार विमर्श किया जायगा। बैठकों की कार्यप्रणाली अत्यधिक सरल है। सदस्यों केबिनेट का एक सचिवालय है परन्तु बैठकों का व्योरा नहीं रखा जाता, अतः

3 वित्त बजट—बजट को विधानमण्डल से स्वीकृत कराने में भी अमरीकी राष्ट्रपति की स्थिति ब्रिटिश प्रधानमंत्री की स्थिति से निर्बल है। अमरीका में बजट राष्ट्रपति को देखरेख में बजट ब्यूरो द्वारा तैयार किया जाता है, परंतु कांग्रेस उसमें हेर फेर कर सकती है; राष्ट्रपति द्वारा प्रस्तुत माजनाओं में कटौती कर सकती है अथवा किसी मद के लिए धनराशि देने से इन्कार कर सकती है अथवा अपनी ओर से किसी योजना को जोड़ कर उसके लिए धनराशि स्वीकृत कर सकती है। इस तरह राष्ट्रपति अपनी योजनाओं की कार्यान्विति के लिए कांग्रेस पर निर्भर करता है।

दूसरी ओर, ब्रिटिश प्रधान मंत्री को बहुमत के आधार पर, संसद से बजट को पारित करवाने में किसी कठिनाई का सामना नहीं करना पड़ता। ब्रिटेन में बजट अन्तुत ट्रेजरी द्वारा तैयार किया जाता है और उसे संसद में वित्त मंत्री द्वारा ही प्रस्तुत किया जाता है। बजट वैसे ही पारित हो जाता है जैसाकि उसे प्रस्तुत किया जाता है। जब तक प्रधानमन्त्री अथवा मंत्रिमण्डल बजट की कुछ मदों में स्वयं परिवर्तन करने के लिए राजी न हो जायें तब तक बजट में परिवर्तन सम्भव नहीं होता।

C नियुक्तियाँ एवं संधिया करने की शक्ति में अंतर—नियुक्तियों और संधियों के क्षेत्र में भी अमरीकी राष्ट्रपति और ब्रिटिश प्रधान मंत्री की शक्तियों में अंतर है। अमरीका में नियुक्तियों पर राष्ट्रपति का एकाधिकार नहीं, इसमें सीनेट भी साझेदार है। राष्ट्रपति उच्च पदां पर नियुक्तियां सीनेट के परामर्श और सहमति से ही कर सकता है। सीनेटोरियल शिष्टाचार की प्रथा ने राज्यों में निम्न सघीय पदों पर की जाने वाली नियुक्ति की शक्ति को सीनेटरी के हाथों में हस्तान्तरित कर दिया है। जैसाकि बुनरो ने कहा है कि 'राष्ट्रपति के पास नियुक्ति सम्बन्धी आधी शक्ति है, शेष सीनेट के पास है।' इसी तरह दूसरे देशों से संधिया करने की राष्ट्रपति की शक्ति भी पूर्ण नहीं। राष्ट्रपति संधि के लिए दूसरे देशों से चातुर्य कर सकता है परंतु जब तक सीनेट अपने तीन-चौथाई बहुमत से उसे स्वीकृत नहीं करती वह लागू नहीं की जा सकती। सीनेट राष्ट्रपति द्वारा की गई संधियों को अस्वीकार भी कर सकती है जैसाकि सीनेट ने 1919 की वर्षाय संधि को अस्वीकार कर दिया था।

दूसरी ओर, प्रधान मन्त्री की नियुक्तियां और संधिया करने की शक्ति पर कोई संवधानिक प्रतिबंध नहीं। यद्यपि सिद्धांततः ब्रिटेन में मंत्री नियुक्तियां साम्राज्यी द्वारा की जाती हैं परंतु व्यवहार में उस शक्ति का प्रयोग प्रधान मंत्री करता है।

D शक्तियों का स्रोत—अमरीकी राष्ट्रपति और ब्रिटिश प्रधान मंत्री की शक्तियों का स्रोत में अंतर है। जहां अमरीका राष्ट्रपति अपनी शक्तियां को संवि

ब्रिटिश केबिनेट है। वह राष्ट्रपति के निजी सहयोगियों की जमात है, वह राष्ट्रपति का परिवार है, उसके सदस्य राष्ट्रपति परिवार के सदस्य हैं, वह मूल नही छाया (Shadow) मान है, मूल तो राष्ट्रपति है जो उसका स्वामी है। जैसाकि ब्रोनन ने कहा है कि राष्ट्रपति "अपने विभागों के प्रधानों का शासक होता है।" इनके समान जैसाकि ब्राइस ने कहा है, 'राष्ट्रपति की आज्ञाओं का पालन उसी प्रकार करना है जिस प्रकार दरबारी रोम के सम्राट और रूय के जारों की आज्ञाओं का पालन करते थे। राष्ट्रपति विल्सन उन्हें "कायपालिका के नौकर" (Office Boys) और राष्ट्रपति ग्रांट उन्हें द्वितीय श्रेणी के लेफ्टिनेंट (Second Lieutenant) समझता था।

2 परामर्श की बाध्यकारिता का अभाव—केबिनेट की बैठकें राष्ट्रपति के निमन्त्रण पर बुलाई जाती हैं। उनमें उही विषयों पर विचार विमर्श होता है जिन पर राष्ट्रपति विचार विमर्श करना चाहता है। अन्तिम निर्णय वही होता है जो राष्ट्रपति चाहता है। राष्ट्रपति चाहे तो केबिनेट के मत या निर्णय को अन्त प्रदान करे, चाहे ना उसका आंशिक अनुसरण करे और चाहे तो उसकी पूर्ण उल्लंघन कर दे। उदाहरणत एव बार राष्ट्रपति अब्राहम लिंकन किसी विषय पर अपने सचिवों से विचार विमर्श कर रहे थे। जब उस विषय पर मतदान लिया गया तो सात सचिवों ने विषय के विपक्ष में मत दिया परन्तु लिंकन स्वयं उसके पक्ष में थे। अतः उन्होंने विचार-विमर्श का यह वह कर समाप्त कर दिया कि "सात मत विपक्ष में हैं, पर तु एक मत पक्ष में है अतः एक की जीत होती है।" इस उदाहरण से स्पष्ट है कि केबिनेट के सर्वसम्मत् निर्णय भी राष्ट्रपति पर बाध्यकारी नहीं होते।

3 सयुक्त उत्तरदायित्व का अभाव—अमरीकी केबिनेट में सयुक्त उत्तरदायित्व का अभाव है। उसके सदस्यों में सयुक्त मस्तिष्क और सयुक्त कार्य करने की इच्छा का भी अभाव है। जैसाकि लॉस्की ने कहा है कि "अमरीकी केबिनेट में ब्रिटिश केबिनेट की भांति मस्तिष्कों का संयोग नहीं होता।" उनके सदस्य न सयुक्त भावना से सोचते हैं एव कार्य करते हैं। और न सयुक्त उत्तरदायित्व को धारण करते हैं। उदाहरणत राष्ट्रपति हार्डिंग के बाल में तेल काण्ड का रहस्योद्घाटन होने पर उत्तरदायित्व के दो सदस्यों को त्याग-पत्र देना पड़ा और एक को कारावास का दण्ड दिया गया परन्तु केबिनेट के अन्य निर्दोष सदस्यों पर इसका कोई प्रभाव नहीं हुआ। अतः जहाँ केबिनेट का सयुक्त उत्तरदायित्व होना है मन्त्री एक साथ तैरने और एक साथ डूबने हैं।

4 अनुपयोगिता—केबिनेट की उपयोगिता में निरन्तर ह्रास हुआ है। प्रथम यह प्रशासन में आवश्यक उत्पन्न करने में असफल रही है क्योंकि केबिनेट के सदस्य केबिनेट की बैठकों में प्रशासनिक विषयों पर मित्रतावादी दूर बरतने के स्थान पर सीधे राष्ट्रपति से सम्पर्क बनाय रखना अधिक लाभकारी समझते हैं। दूसरे राजनीतिक मन्त्रित्व के अभाव के रूप में इनका कोई उपयोग नहीं क्योंकि इसका

के राजदूतों के प्रमाणपत्रों को स्वीकार करते हैं, राष्ट्र के वीरों का सम्मान करते हैं, राष्ट्र का मूर्तिमान करते हैं, राष्ट्र की उपलब्धियों का निरीक्षण करते हैं, राष्ट्र के "आडम्बरी जीवन" को अभिव्यक्ति करने हैं तथा राष्ट्र की एकता, शक्ति और गौरव का प्रतिनिधित्व करते हैं।

उपर्युक्त समानताओं के बावजूद अमरीकी राष्ट्रपति और ब्रिटिश साम्राज्यी में कुछ निम्न अंतर है—

1 औपचारिक बनाम वास्तविक प्रधान— ब्रिटेन में साम्राज्यी ससदात्मक शासन प्रणाली की अध्यक्ष होने से नाममात्र की प्रधान है। यद्यपि सिद्धान्ततः शासन की भारी शक्ति उसके पास है परन्तु व्यवहार में उनका प्रयोग प्रधानमंत्री तथा मंत्रिमण्डल करता है। इसी कारण ब्रिटिश साम्राज्यी को स्वयंमात्र, स्वर्णिम शूय, खर की मोहर आदि की सजा दी जाती है। ब्रिटिश साम्राज्यी की अपनी कोई इच्छा नहीं होती, वह अपनी इच्छा से किसी व्यक्ति को मंत्रिमण्डल का सदस्य नहीं बना सकती और न ही वह किसी को पदच्युत कर सकती है। वह मंत्रिमण्डल को किसी समुक्त नियुक्त को स्वीकार करने या अस्वीकार करने के लिए नहीं कह सकती, यद्यपि वह उसे परामर्श, प्रोत्साहन या चेतावनी दे सकती है। साम्राज्यी अपने कार्यों के लिए स्वयं उत्तरदायी नहीं, उसके कार्यों के लिए मंत्रिमण्डल उत्तरदायी है। साम्राज्यी स्वयं कोई गलती नहीं करती, इसलिए वह किसी को गलत कार्य करने के लिए कह नहीं सकती। ब्रिटेन में यह कहावत चरितार्थ है कि "साम्राज्यी कोई गलती नहीं करती।" ससद द्वारा पारित विधेयकों पर साम्राज्यी वोटों का प्रयोग कर सकती है। परन्तु सन् 1707 से इस शक्ति का प्रयोग नहीं किया गया। अतः साम्राज्यी का यह अधिकार प्रायः मृत हो गया है।

दूसरी ओर, अमरीका का राष्ट्रपति अध्यक्षतात्मक शासन प्रणाली की अध्यक्ष होने से शासन का वास्तविक प्रधान है। वह अपनी शक्तियों का प्रयोग स्वयं करता है। वह अपने कार्यों के लिए स्वयं उत्तरदायी है।

उसकी कैबिनेट के सदस्य उसके समक्ष या सहकर्मी नहीं। वे उसके अधीन हैं और राष्ट्रपति उनका स्वामी है। वह अपनी कैबिनेट के किसी सदस्य को स्वेच्छा से पदच्युत कर सकता है। कांग्रेस द्वारा पारित विधेयकों पर वह वोटों का प्रयोग कर सकता है। उसका वोट प्रायः प्रभावकारी सिद्ध होता है क्योंकि उसके द्वारा वोटों किये गये विधेयकों में से कांग्रेस बहुत कम विधेयकों को पुनः पारित करने में सफल होती है।

2 वंशानुगत बनाम निर्वाचित— ब्रिटिश साम्राज्यी का पद वंशानुगत होने से साम्राज्यी लोगों की श्रद्धा, सम्मान और भ्रूट विश्वास का पात्र है। वह ब्रिटिश समाज के आडम्बर (शान-शोख्त) की प्रतीक है। जब साम्राज्यी बकिंघम महल में होती है तो लोग अपने आपको सुरक्षित समझते हैं। ब्रिटिश साम्राज्यी किसी दण

7 सापेक्ष शक्तिया—अमरीकी केबिनेट की शक्तिया सापेक्ष हैं। उसकी शक्तियाँ इस बात पर निर्भर करती हैं कि राष्ट्रपति का स्वयं का व्यक्तित्व कला है और उसकी इच्छा क्या है? यदि राष्ट्रपति शक्तिशाली होता है और उमका व्यक्तित्व प्रभावपूर्ण होता है तो केबिनेट दुबल हाती है, यदि राष्ट्रपति दुबल होता है और वह सचिवा के परामर्श पर अत्यधिक निर्भर करता है तो केबिनेट शक्तिशाली होती है। उदाहरणतः जैक्सन जैसे राष्ट्रपति केबिनेट बैठकों को अनावश्यक समझते थे, लिंकन स्वयं निगम लेते थे और सचिवों को उसकी सूचना देन के लिए केबिनेट की बैठकों बुलाया करते थे। उदाहरणतः दासो की मुक्ति सम्बन्धी निगम राष्ट्रपति लिंकन का स्वयं का निगम था। विल्सन और रूजवेल्ट केबिनेट सदस्यों को प्रशासक समझते थे नीति के परामर्शिता नहीं। अपन सचिवों से परामर्श बिना ही वे युद्ध जैसे महत्त्वपूर्ण निर्णयों की घोषणा कर देते थे। अनेक बार सचिवों को सूचनायें समाचार-पत्रों से प्राप्त होती हैं। कनेडी केबिनेट बैठकों को 'अनावश्यक और समय की बर्बादी' समझते थे। दूसरी ओर क्लीवलेण्ड, बुचानन, हार्डि, कूलिज और निक्सन जैसे ऐसे राष्ट्रपति हुए हैं जो केबिनेट सदस्यों पर अत्यधिक निर्भर करते थे। उदाहरणतः निक्सन काल में विदेश सचिव हेनरी कीसिंगर का महत्त्व अत्यधिक था। अमरीका के चीन के साथ सम्बन्धों में सुधार और यूरोप में देतात स्थिति लाने में उसकी भूमिका महत्त्वपूर्ण रही है।

संक्षेप में, अमरीकी केबिनेट की स्थिति वही है जो राष्ट्रपति उसे प्रदान करना चाहता है। उसकी शक्तिया और काय क्षेत्र वही है जो राष्ट्रपति उसे देता है और कोई भी राष्ट्रपति, जसाकि लॉस्की ने कहा है, उस "एक महान सत्ता बनाना नहीं चाहता।"

अमरीकी और ब्रिटिश केबिनेट में तुलना

(A Comparison between American & British Cabinets)

अमरीकी और ब्रिटिश केबिनेट की रचना, कार्यप्रणाली, स्थिति, राजनीतिक एकरूपता, उत्तरदायित्व आदि में इतनी अधिक भिन्नतायें हैं कि उनमें तुलना करना अमंगल सा प्रतीत होता है। नामकरण और विकास के दो तत्त्वों को छोड़कर उनमें अत्यधिक समानता नहीं। दोनों विकास का परिणाम है, दोनों परम्परा से आधारित हैं, दोनों वानूनेत्तर और सविधानेत्तर सम्यायें हैं। जहाँ अमरीकी सचिवा में केबिनेट शब्द का उल्लेख तक नहीं किया गया वहाँ ब्रिटेन में पहली बार 1937 के मन्त्री अधिनियम में इसका उल्लेख किया गया था।

अमरीकी और ब्रिटिश केबिनेट की भिन्नताओं को निम्न शीषकों में संक्षेप में अभिव्यक्त किया जा सकता है—

1 शासन प्रणालियों का अंतर—अमरीकी केबिनेट अध्यक्षीय शासन प्रणाली पर आधारित है जिसमें कार्यपालिका शक्ति एक व्यक्ति के हाथों में

इच्छा की रचना है। यह एक कानूनोत्तर एव सविधानोत्तर सस्था है। यह केवल परम्परा पर आधारित है। यदि राष्ट्रपति चाहे तो इसे समाप्त कर सकता है।”

विभागों की रचना—कायपालिका विभागों की रचना कांग्रेस कानून द्वारा करती है। प्रारम्भ में कांग्रेस ने केवल तीन विभागों—विदेश, वित्त और युद्ध—की रचना की थी। परन्तु वर्तमान समय में कायपालिका विभागों की कुल संख्या 12 है। ये हैं विदेश, वित्त, गृह, याय, कृषि, श्रम, प्रतिरक्षा, स्वास्थ्य, शिक्षा एव सामाज्य कल्याण, भवन एव शहरी विकास, यातायात और ऊर्जा।

कार्यपालिका विभागों के प्रधान को सचिव कहते हैं। सभी सचिवों की स्थिति समान है। प्रत्येक सचिव को प्रतिवर्ष 60,000 डालर बतन के रूप में प्राप्त होते हैं। इसके अतिरिक्त प्रत्येक को कुछ अन्य सुविधायें और नियमानुसार यात्रा भत्ता भी प्राप्त होता है।

नियुक्ति एव विमुक्ति—कायपालिका विभागों के प्रधान पदाधिकारियों अर्थात् केबिनेट के सदस्यों की नियुक्ति राष्ट्रपति सीनेट के परामर्श एव सहमति से करता है। सामान्यतः सीनेट केबिनेट पदों पर नामांकित किये गये व्यक्तियों पर अपनी स्वीकृति प्रदान कर देती है। परन्तु कभी कभी सीनेट इनके नामांकन को भी अस्वीकार कर देती है। यह प्रायः अपवाद ही है जमाकि आइस ने कहा है कि “केबिनेट के सदस्य राष्ट्रपति के ऐसे महत्वपूर्ण सहायक होते हैं कि सीनेट को उसकी पसन्द के किसी भी व्यक्ति के नामांकन को अस्वीकृत करना केवल अशोभनीय ही नहीं अपितु यदि अस्वीकृत किये गये व्यक्तियों की सत्यां अत्यधिक है तो इससे शासन में गतिरोध उत्पन्न होने की सम्भावना होगी।” सन् 1925 में सीनेट ने राष्ट्रपति क्लिज द्वारा न्याय सचिव के पद पर नामांकित किये गये धारेल के नामांकन को अस्वीकार कर दिया था।

राष्ट्रपति केबिनेट का स्वामी है, उसकी रचना करने में वह स्वतंत्र है—उसकी स्थिति ब्रिटिश प्रधानमन्त्री की भाँति ‘समान वाला में प्रथम’ की नहीं होती। जहाँ ब्रिटिश प्रधानमन्त्री, चाहे वह कितना ही शक्तिशाली क्या न हो, केबिनेट में अपने दल के सदस्यों के अतिरिक्त किसी अन्य सदस्य को शामिल नहीं कर सकता, वहाँ अमरीकी राष्ट्रपति दलीय सम्बन्धों से बचा हुआ नहीं होता। वस्तुतः अनेक राष्ट्रपतियों ने विरोधी दल के सदस्यों एव प्रतिद्वन्द्वियों को भी केबिनेट में शामिल किया है। उदाहरणतः 1940 में डेमोक्रेटिक दल के राष्ट्रपति फ्रैंकलिन डी रूजवेल्ट ने रिपब्लिकन दल के सदस्य हनरी एल स्टिमसन और फ्रैंक नोक्स (Frank Knox) को केबिनेट में शामिल कर उन्हें प्रथम युद्ध सचिव और वी-मेना सचिव के पद प्रदान किये थे। इस प्रकार की नियुक्तियों राष्ट्रीय एकता के लिए, विनाशकर युद्ध और गृह युद्ध की स्थिति में, अत्यधिक लाभकारी सिद्ध हुई हैं।

अधीनस्थ सस्था है एक परामर्शदात्री सस्था है । यह निजी सहायकों की जमात है सहकर्मियों या समरूपता की जमात नहीं जिनके साथ राष्ट्रपति को मिल कर काम करना पड़ता है या उनकी सहमति या विणयो पर निर्भर करना पड़ता है । यह राष्ट्रपति पर निर्भर करता है कि वह किन विषयों पर केबिनेट से परामर्श लेना चाहता है और परामर्श लेकर वह उसे स्वीकार करना चाहता है या कि अस्वीकार । यहाँ प्रत्येक विषय और प्रत्येक स्थिति में अतिम निर्णय राष्ट्रपति का होता है । केबिनेट का नहीं ।

दूसरी ओर, ब्रिटिश केबिनेट एक स्वतन्त्र और शक्तिशाली निकाय है । यह एक अधीनस्थ निकाय नहीं । इसके सदस्य सबका या परामर्शदाता नहीं । वे सबकी ओर सहयोगी है । यहाँ प्रधान मंत्री की स्थिति "समकक्षा में प्रथम" की है । वह केबिनेट का नेता होता है, स्वामी नहीं । इसके निर्णय प्रधान मंत्री के विणय नहीं होते इसके निर्णय सामूहिक निर्णय होना है, बहुमत के निर्णय होते हैं । प्रधान मंत्री इसके निर्णयों का आदर करता है यद्यपि विशेष परिस्थितियों में वह उनकी उपेक्षा कर सकता है ।

4 रचना में अन्तर—अमरीका में राष्ट्रपति केबिनेट के सदस्यों की नियुक्ति सीनेट के परामर्श एवं सहमति से करता है । सामान्यतः सीनेट राष्ट्रपति की इन नियुक्तियों को अस्वीकार नहीं करती यद्यपि वह कभी-कभी ऐसा करती है । दूसरी ओर, ब्रिटेन में केबिनेट सदस्यों की नियुक्ति प्रधान मंत्री के परामर्श पर साम्राज्य करती है ।

केबिनेट की रचना करने में अमरीकी राष्ट्रपति ब्रिटिश प्रधान मंत्री से अधिक स्वतन्त्र है । जहाँ राष्ट्रपति केबिनेट सदस्यों की नियुक्ति करने समय दलीय सम्बन्धों से बचा हुआ नहीं होता और वह विरोधी दल के सदस्यों एवं निजी विरोधियों को केबिनेट में प्रायः शामिल करता है वहाँ ब्रिटिश प्रधान मंत्री, चाहे वह कितना ही शक्तिशाली क्यों न हो वह आपात स्थिति को छाड़ कर, अपने दल के सदस्यों के अनिश्चित अथवा किसी व्यक्ति को केबिनेट में शामिल नहीं कर सकता । इसके अनिश्चित प्रधान मंत्री का अपने दल के महत्त्वपूर्ण व्यक्तियों के दावों को स्वीकार करना पड़ता है और उन्हें केबिनेट में स्थान देना पड़ता है ।

5 राजनीतिक एकरूपता में अन्तर—अमरीकी केबिनेट अनेक एक विविध तत्वों के मिश्रण का परिणाम होता है । यह एक रगविराग समूह होता है जिसके निर्माण में भूगोल, भेलमिलाप समझौता, वृत्तज्ञता, राजनीतिक रणनीति, प्रशासनिक क्षमता, निजी घनिष्ठता और शुद्ध अकर्मण्यता या संयोग 'यूनानधिक' भाषा में भूमिका अर्पण करते हैं । यही कारण है कि अमरीकी केबिनेट के सदस्यों में राजनीतिक विषयों पर विचारों की एकता और सगठन की सुदृढ़ता प्रतिकूल नहीं होती । उनका सदस्यता में महयोग का निरन्तर अभाव रहता है ।

श्रीर निर्णयो का कोई रिवाज नहीं रखा जाता । विषयो पर विचार विमर्श अनौपचारिक होता है । केबिनेट के सदस्य विषयो पर अपने भिन्न-भिन्न विचारो को व्यक्त कर सकते हैं परन्तु जब राष्ट्रपति किसी विषय पर अंतिम निर्णय कर लेता है तो सदस्यो को उसके विचारो से सहमत होना पडता है और सार्वजनिक रूप से उन्हें अपनी एवना प्रदर्शित करनी पडती है । केबिनेट बैठका की कार्यवाही गुप्त होती है । केवल राष्ट्रपति ही केबिनेट में हुए विचार विमर्श या निर्णयो के अंश को प्रेस या राष्ट्र के समक्ष प्रस्तुत कर सकता है ।

केबिनेट के काम—केबिनेट मुख्यतः निम्न प्रकार के कार्यों को करती है—

(i) परामर्श काय—केबिनेट का मुख्य काय प्रशासनिक कार्यों के निष्पादन में राष्ट्रपति की सहायता करना तथा उसे परामर्श देना है ।

(ii) प्रशासनिक काय—केबिनेट के सदस्य प्रशासनिक विभागों के प्रधान पदाधिकारी होते हैं । अतः उनका कर्तव्य है कि वे अपने अधीन विभागों के कार्यों का अधीक्षण एवं निरीक्षण करें, उनसे सम्बन्धित प्रतिवेदनो का अध्ययन करें, मूल मुद्दों को निश्चित करें तथा विभाग सम्बन्धी नीति का निर्धारण करें ।

(iii) विधायी काय—केबिनेट के सदस्य कांग्रेस के सदस्य नहीं होते । वे उसके प्रति उत्तरदायी भी नहीं होते । कांग्रेस उन्हें समय से पहले अविश्वास के प्रस्ताव द्वारा पदच्युत नहीं कर सकती । इस पर भी वे कांग्रेस को वाञ्छित सूचनाएँ प्रदान करने हैं, उसकी समितियों के समक्ष गवाह के रूप में उपस्थित होते हैं तथा प्रशासनिक नीतियो को स्पष्ट करते हैं तथा उनका समर्थन करते हैं । वे अपने विभाग से सम्बन्धित नीतियों को आरम्भ करते हैं उस सम्बन्धित विषयो पर आवश्यकतानुसार विधेयको को सुझाव देते हैं और उनके प्रावृप को भी तैयार करते हैं ।

(iv) अन्य काय—राष्ट्रपति द्वारा प्रदान किये गये कार्यों के अतिरिक्त कांग्रेस अपनी शक्तियो के अधीन केबिनेट के सदस्यो को कुछ काय सौंप सकती है, यदि वे संवैधानिक धाराओ के विपरीत नहीं । राष्ट्रपति कांग्रेस द्वारा केबिनेट सदस्यो को सौंपे गये कार्यों को करने से मना नहीं कर सकता । सर्वोच्च न्यायालय ने 1838 में कडल बनाम सयूथत राज्य के भूकदमे में कहा था कि “पास्ट मास्टर कांग्रेस के अधिनियम द्वारा सौंपे गये कार्यों को करने से मना नहीं कर सकता यद्यपि राष्ट्रपति ने उस ऐसा करने से मना किया है ।”

स्थिति—केबिनेट की स्थिति को निम्न शीषको के अंतगत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

1 अधीनस्थ निकाय—भमरीकी केबिनेट एक अधीनस्थ निकाय है । इसका न कोई स्वतन्त्र अस्तित्व है और न इसकी शक्तियो का कोई स्वतन्त्र क्षेत्र । जैसाकि शोगन ने कहा है कि ‘केबिनेट सहकर्मियो की समिति नहीं, न उसकी स्वतन्त्र शक्तिया हैं और न स्वतन्त्र प्रतिष्ठा ।’ वह उन अर्थों में सरकार नहीं जिन अर्थों में

से पक्ष सदस्यों में वितरित किया जाता है। बैठको में कार्यप्रणाली के किन्हीं नियमों का अनुसरण नहीं किया जाता। राष्ट्रपति जिस विषय पर विचार विपणन करना चाहता है कर सकता है। विषय पर मतदान नहीं होता और निर्णयों को लिपिबद्ध नहीं किया जाता। अमरीकी कैबिनेट का एक सचिवालय है परन्तु वह न मतदान का और न निर्णयों का कोई रिकार्ड रखता है।

दूसरी ओर, ब्रिटेन में कैबिनेट की बैठको के लिए कार्य-सूची तयार की जाती है जिसे बैठको से पूर्व सदस्यों में वितरित किया जाता है। बैठको में कार्य सूची में दिये गये विषयों पर ही विचार होता है। विषयों पर मतदान होता है और निर्णयों का रिकार्ड रखा जाता है।

9 अनौपचारिक कैबिनेट का अन्तर—अमरीका में औपचारिक कैबिनेट उपेक्षित ही नहीं, बल्कि उसे अनावश्यक भी समझा जाता है। इसके स्थान पर राष्ट्रपति अनौपचारिक कैबिनेट से—जिसे रसोई कैबिनेट अथवा भीतरी कैबिनेट अथवा पासद रक्षक कहा जाता है—परामर्श लेना अधिक लाभकारी समझते हैं। अनौपचारिक कैबिनेट राष्ट्रपति के निजी मित्रों एवं विश्वासपात्र व्यक्तियों का ऐसा समूह है जिसकी सरकार, या ह्वाइट हाउस में सरकारी स्थिति हो भी सकती है या नहीं भी हो सकती। उदाहरणतः राष्ट्रपति विल्सन के कनल हाउस, रूजवेल्ट के हेरी होपकिन्स आइजनहाउर के शमन एडम्स, कोर्डी के हावर्ड ग्रुप के साथ ऐसी ही विश्वासपात्र व्यक्ति थे जिनकी कोई सरकारी स्थिति नहीं थी परन्तु जो अत्यधिक प्रभावशाली और महत्त्वपूर्ण व्यक्ति थे।

दूसरी ओर, ब्रिटेन में अनौपचारिक कैबिनेट जसी कोई चीज नहीं।

10 अवधि का अन्तर—अमरीका में कैबिनेट सदस्यों पर राष्ट्रपति का नियंत्रण पूर्ण होता है। वे उसके अधीन होने हैं और उसके आदेश-मग्न अपने पद पर बन रहते हैं। जब कभी कैबिनेट का कोई सदस्य अकुशल सिद्ध होता है या वह अपने कार्यों की उपेक्षा करता है या राष्ट्रपति के प्रति उसकी भक्ति में सन्देह उत्पन्न होना है या किसी विषय पर राष्ट्रपति से मनमुटाव उत्पन्न होता है तो उस सदस्य को तत्काल त्यागपत्र देना पड़ता है या राष्ट्रपति उस पदच्युत कर देता है। कैबिनेट का कोई सदस्य चाहे कितना ही शक्तिशाली क्यों न हो राष्ट्रपति को उस पदच्युत करने में तनिक कठिनाई नहीं होती और उसकी पदच्युत राजनीतिक हलचल पर नहीं करती। उदाहरणतः राष्ट्रपति आर्थर न व्हेन को और विल्सन ने ब्राउन को बिना किसी कठिनाई के पदच्युत कर दिया था। अमरीकी कैबिनेट में सदस्यों के कोई राजनीतिक आधार नहीं होता। वे जनता के निर्वाचित प्रतिनिधि नहीं हैं।

दूसरी ओर, ब्रिटेन में प्रधान मंत्रियों के लिए किसी सदस्य को मंत्रिमन्त्र के पदच्युत करना करना नहीं होता क्योंकि प्रत्येक सदस्य के पीछे राजनीतिक हलचल

पद ग्रहण करने समय अपने साथ राजनीतिक शक्ति के किसी स्वतन्त्र स्रोत को लेकर नहीं आते। इसका मूल कारण यह है कि उनका नामांकन होता है निर्वाचन नहीं होता। तीसरे, ह्वाइट हाउस के निजी स्टाफ, अनीपचारिक कैबिनेट (रसोई कैबिनेट) और नौकरशाही ने विशेष एव महत्वपूर्ण स्थान ग्रहण कर लिया है जिससे औपचारिक कैबिनेट का महत्त्व कम हो गया है।

5 अनीपचारिक (रसोई) कैबिनेट—अमरीका में औपचारिक कैबिनेट का स्थान अनीपचारिक कैबिनेट ने ग्रहण कर लिया है। यही कारण है कि औपचारिक कैबिनेट का महत्त्व कम हो गया है और अनीपचारिक कैबिनेट का महत्त्व बढ़ गया है। यह अनीपचारिक कैबिनेट रसोई कैबिनेट (Kitchen Cabinet) अथवा प्रासाद रक्षक (Palace Guards) के नाम से भी जानी जाती है। यह एस मित्रा एव विश्वासपात्र व्यक्तियों का समूह है जिनसे राष्ट्रपति परामर्श लेना या विचार विमर्श करना अधिक पसन्द करता है। इसके सदस्य सरकार या ह्वाइट हाउस के पदों पर विद्यमान हो भी सकते हैं या नहीं भी हो सकते हैं अर्थात् उनकी कोई सरकारी स्थिति हो भी सकती है और नहीं भी हो सकती है। जैक्सन, विल्सन फ्रेंकलिन डी रूजवैल्ट, डवाइट आइजनहावर, कॅनेडी जैसे राष्ट्रपतियों ने इस अनीपचारिक कैबिनेट के सदस्यों का अत्यधिक प्रयोग किया है। उदाहरणतः राष्ट्रपति विल्सन के बनल हाऊस फ्रेंकलिन डी रूजवैल्ट के हेरी होपकिंस डी आइजनहावर के शमन एडम्स, कॅनेडी के हार्विड ग्रुप के सदस्य अत्यधिक विश्वासपात्र व्यक्ति रहे हैं। कुछ राष्ट्रपति औपचारिक कैबिनेट के अन्दर "भीतरी कैबिनेट" (Inner Cabinet) का निर्माण करने में सफल हुए हैं। वे इसी भीतरी कैबिनेट से परामर्श लेना अधिक पसन्द करते थे। उदाहरणतः कूलिज अपने विदेश सचिव चार्ल्स एवनस ह्यूज और वित्त सचिव एड्यू मेसन पर अधिक निर्भर करते थे, आइजनहावर जॉन पास्टर डगलस और जाज हम्फ्री पर अधिक निर्भर करते थे। सन् 70 में, अनीपचारिक कैबिनेट ने औपचारिक कैबिनेट को गस्त कर लिया है।

6 जीवन वृत्ति का अभाव—अमरीकी कैबिनेट अथवा सदस्यों के लिए कोई विशेष उद्योगी मन्था नहीं क्योंकि इसकी सदस्यता उन्हें कोई "जीवन वृत्ति" (Career) या बढ़ने के अवसर प्रदान नहीं करती। जैसाकि सॉन्सी ने कहा है कि कैबिनेट की सदस्यता "जीवन वृत्ति नहीं यह जीवन वृत्ति में एक विराम है।" अमरीका में विद्यमान एण्डरसन और ह्वेड हूवर जैसे कैबिनेट के बहुत कम सदस्य हुए हैं जिन्हें सेवा निवृत्ति के बाद पसन्द करने और राष्ट्रपति के पद प्राप्त करने का अवसर मिला। कैबिनेट के प्रायः सभी सदस्य सेवा निवृत्ति के बाद विस्तृत (अनात) हो जाते हैं। यही कारण है कि कैबिनेट के सदस्य प्रतिष्ठा प्राप्त करने में असमर्थ होते हैं और यही तत्त्व यादव, बुसन तथा अनुभवी व्यक्तियों को कैबिनेट की सदस्यता प्राप्त करने की कोई प्रेरणा नहीं देता।

उपयुक्त योग्यताओं के अतिरिक्त उप-राष्ट्रपति नागरिकता प्राप्त नागरिक (Naturalized Citizen) नहीं होना चाहिये, उसे कांग्रेस का सदस्य बनना सयुक्त राज्य के अधीन किसी भाग के पद पर नियुक्त नहीं होना चाहिये।

नामांकन सम्बन्धी प्रयायें—राष्ट्रपति के नामांकन की भांति उप राष्ट्रपति का नामांकन भी राजनीतिक दल अपने राष्ट्रीय सम्मेलन में करते हैं। वर्तमान समय में उप-राष्ट्रपति का नामांकन नामांकित राष्ट्रपति पर छोड़ दिया जाता है जो विविध तत्त्वों का मूल्यांकन करके तथा दल के प्रमुख नेताओं से विचार विमर्श करके अपने साथी का चयन करता है। नामांकित राष्ट्रपति जिन तत्त्वों पर विचार करके ही उप-राष्ट्रपति का नामांकन करता है वे हैं पार्टी गुटों का समर्थन करना, क्षेत्रीय सन्तुलन बनाये रखना अर्थात् यदि नामांकित राष्ट्रपति उत्तर का है तो उप-राष्ट्रपति प्रायः दक्षिण का होता है, राजनीतिक ऋण की मदायगा करना, चयोद्भूत राजनीतिज्ञ को सम्मानित करना, किसी प्रतिद्वन्दी को अपने मांग से हटाना, मतों को प्राप्त करने की क्षमता रखने वाले व्यक्ति का चयन करना आदि।

निर्वाचन—राष्ट्रपति के निर्वाचन की भांति उप-राष्ट्रपति का निर्वाचन भी अप्रत्यक्ष रूप से निर्वाचक मण्डल द्वारा होता है। मूल संविधान में उप राष्ट्रपति पर के निर्वाचन के लिए यह व्यवस्था की गयी थी कि दूसरे नम्बर पर निर्वाचक मतों को प्राप्त करने वाला उम्मीदवार उप-राष्ट्रपति पद के लिए निर्वाचित घोषित कर दिया जाये। संविधान निर्माताओं ने उप राष्ट्रपति पद के लिए यह व्यवस्था इन लिये की थी कि वे चाहें ये कि यह पद विपक्ष के उस उम्मीदवार को प्राप्त हो जो हाल ही में राष्ट्रपति पद को प्राप्त करके में असफल रहा था। परन्तु 1800 में सम्पन्न होने वाले राष्ट्रपति चुनावों में जैफरसन और आरो बुर (Aaron Burr) को समान निर्वाचक मत प्राप्त होने से गतिरोध उत्पन्न हो गया और अंत में प्रतिनिधि सदन ने जैफरसन का राष्ट्रपति पद के लिए चयन करके इस गतिरोध को समाप्त किया। इस गतिरोध की पुनरावृत्ति को रोकने के लिए 1804 में 12वाँ संवैधानिक संशोधन पारित किया गया।

बारहवें संवैधानिक संशोधन के अनुसार निर्वाचक राष्ट्रपति और उप राष्ट्रपति पद के लिए पृथक पृथक उम्मीदवार को पृथक पृथक मत देते हैं। जिस उम्मीदवार को उप-राष्ट्रपति पद के लिए निर्वाचक मतों का पूरा बहुमत प्राप्त हो जाता है उसे उप राष्ट्रपति घोषित कर लिया जाता है। यदि किसी उम्मीदवार को निर्वाचक मतों का पूरा बहुमत अर्थात् 270 निर्वाचक मत प्राप्त नहीं होते तो सीनेट सबसे अधिक मत प्राप्त करने वाले प्रथम दो उम्मीदवारों में से एक का चयन कर लेती है। इस स्थिति में सीनेट के प्रत्येक सदस्य का एक मत होना है और निर्वाचक होने के लिए उम्मीदवार को सीनेट के पूरा बहुमत का आवश्यकता होती है। स्थिति में सीनेट के दो तिहाई सदस्यों की गणपूर्ति की भी आवश्यकता होती है।

होती है जो उसका वास्तविक प्रयोग करता है। अमरीका में यह शक्ति राष्ट्रपति के पास है। यहाँ केबिनेट का कोई स्वतंत्र अस्तित्व या शक्ति नहीं। इसमें मूल शक्ति राष्ट्रपति के पास होती है और केबिनेट उसकी केवल छाया मात्र होती है। इसमें केबिनेट सबको की ऐसी जमात है जो राष्ट्रपति के आदेशों का पालन उभी प्रकार करती है जिस प्रकार रोम सम्राट या रूस के जार के दरबारी उनकी आज्ञाओं का पालन करते थे।

दूसरी ओर, ब्रिटेन में केबिनेट ससदात्मक शासन प्रणाली पर आधारित है जिसमें कार्यपालिका दोहरी होती है। संवैधानिक एवं वास्तविक। इसमें शासन की वास्तविक शक्तियों का प्रयोग वास्तविक कार्यपालिका अर्थात् केबिनेट करती है संवैधानिक कार्यपालिका अर्थात् साम्राज्ञी नहीं। इसमें केबिनेट का अस्तित्व और शक्ति स्वतंत्र होती है। यह अपनी शक्तियों के लिए संवैधानिक कार्यपालिका पर निर्भर नहीं करती, इसकी शक्तियों का आधार राजनीतिक होता है। यह सबको की नहीं सहकर्मियों और सनकसों की जमात है जो एक दूसरे के सहयोग पर निर्भर करते हैं। यह उन अर्थों में सरकार है जिन अर्थों में अमरीकी केबिनेट कभी सरकार नहीं हो सकती।

2 विधान मण्डल के साथ सम्बन्धों में अंतर—अमरीका में अधिकांश शासन प्रणाली और शक्ति पृथक्करण के सिद्धांत की व्यवस्था होने के कारण कार्यपालिका कांग्रेस से पृथक् होती है। केबिनेट के सदस्य कांग्रेस के सदस्य नहीं होते, वे उसकी बैठकों में हिस्सा नहीं लेते, वे उसका नेतृत्व नहीं करत। निस्संदेह अमरीकी केबिनेट के सदस्य कांग्रेस का वांछित सूचनार्थ प्रदान करते हैं, उसकी समितियों के समक्ष गवाह के रूप में उपस्थित होत हैं तथा प्रशासन की नीतियों को स्पष्ट करते हैं परंतु वे कांग्रेस में उपस्थित नहीं हो सकते और उसके मतदान में हिस्सा नहीं ले सकते। वे कांग्रेस के प्रति व्यक्तिगत या सामूहिक रूप से उत्तरदायी नहीं होते और न ही कांग्रेस अविश्वास का प्रस्ताव पारित करके उन्हें समय से पहले पदच्युत कर सकती है।

दूसरी ओर, ब्रिटेन में ससदात्मक शासन प्रणाली होने के कारण कार्यपालिका और व्यवस्थापिका में निरन्तर घनिष्ठ सम्बन्ध बना रहता है। केबिनेट के सदस्य सदन में बहुमत दल के सदस्य होते हैं। वे सदन की बैठकों में उपस्थित ही नहीं होते अपितु उसका नेतृत्व भी करते हैं। केबिनेट के सभी सदस्य व्यक्तिगत एवं सामूहिक रूप से सदन के प्रति उत्तरदायी होते हैं। सदन अविश्वास का प्रस्ताव पारित करके उन्हें समय से पूर्व पदच्युत कर सकती है।

3 स्थिति में अंतर—अमरीकी केबिनेट का कोई स्वतंत्र अस्तित्व नहीं, कोई स्वतंत्र शक्ति नहीं, कोई प्रतिष्ठा नहीं। यहाँ राष्ट्रपति विभागा के शासक है, वह उनका स्वामी है और वे उसके सबक हैं। यहाँ केबिनेट

निर्णायक मत होता है जिसका प्रयोग वह गतिरोध दूर करने के लिए कर्तव्य अध्यक्ष के रूप में वह मदन में अनुशासन बनाये रखता है। वह सदस्यों को भी प्रदान करता है अर्थात् विषयो पर उहे बोलने की आज्ञा देता है, परल शक्ति का प्रयोग भी वह सीनेट के नियमों व प्रथाओं के अनुसार करता है, ईच्छा के अनुसार नहीं। मक्षप में, उप-राष्ट्रपति एक निष्पक्ष व्यक्ति के रूप में की कायवाही का संचालन करता है।

2 राष्ट्रपति का पद ग्रहण करना—जब कभी राष्ट्रपति की मृत्यु या पदच्युति के कारण राष्ट्रपति का पद रिक्त हो जाता है तो उप राष्ट्रपति पद को ग्रहण कर लेता है। इस स्थिति में वह राष्ट्रपति की सारी शक्तियों ग्रहण कर लेता है। उदाहरणत 1974 में राष्ट्रपति निकसन के त्यागपत्र के कारण उप-राष्ट्रपति जीराल्ड फोड ने राष्ट्रपति पद को ग्रहण किया था।

3 कार्यवाहक राष्ट्रपति के रूप में काय करना—जब कभी रोग, बीमारी या अन्य किसी कारण से अपने पद के कर्तव्यों को निभान में अक्षम हो जाता है तो उप-राष्ट्रपति कार्यवाहक राष्ट्रपति के रूप में बोडे के लिए राष्ट्रपति पद को ग्रहण कर लेता है। राष्ट्रपति स्वयं इस बात की निर्णय सूचना कांग्रेस को भेजता है कि वह अपने कार्यों को निभाने में अक्षम या क्षम और जब वह काय करने में सक्षम हो जाता है तो वह इसकी लिखित सूचना काय को भेज कर अपने काय को पुनः ग्रहण कर लेता है।

4 राष्ट्रपति द्वारा प्रदान किये गये कार्य—अपने काय भार को हल करने के लिए अथवा उप-राष्ट्रपति को प्रशासन की गतिविधियों से परिचित रखने के अथवा दूसरे देशों में अमरीका के लिए सद्भावना का वातावरण पदा करने के अतिरिक्त राष्ट्रपतियों ने उप-राष्ट्रपति को समय समय पर जो काय सम्पन्न करने के लिए कहा है, उनमें प्रमुख निम्न है—

(i) सद्भावना यात्राएँ—समय समय पर राष्ट्रपति के दूत के रूप में राष्ट्रपति को दूसरे देशों में सद्भावना यात्राओं पर भेजा गया है। उनमें राष्ट्रपति फ्रेंक्लिन डी रूजवैल्ट के काल में उप-राष्ट्रपति जॉन एन एन विदेशों में सद्भावना यात्राओं पर भेजा गया था। य सद्भावना यात्राएँ अनेक देशों के साथ अमरीका के सम्बन्धों का सुधारण या सुदृढ करण में सहायक रही वहा उनमें गणतन्त्रमियाँ भी दूर हा जाती है। राष्ट्रपति रूजवैल्ट का वातावरण का प्रयोग पाप मनो राष्ट्रपतियों ने किया है।

(ii) प्रशासनिक उत्तरदायित्व—अनेक बार राष्ट्रपति अथवा उप राष्ट्रपति को कुछ प्रशासनिक कार्यों को सम्पन्न करण के लिए भी उदाहरणत 1928 में कांग्रेस ने उप राष्ट्रपति को प्रशासनिक कार्यों को सम्पन्न करण के लिए भेजा था।

दूसरी ओर, ब्रिटिश कैबिनेट के सदस्य एक ही दल से सम्बन्ध रखते हैं। उनके राजनीतिक विचारों में एकता और सगठन की सुदृढता होती है। उनमें नीति की मोटी रूपरेखा पर सहमति होती है, यद्यपि विवरण में थोड़ा-बहुत अंतर हो सकता है। वे एक टीम भावना से काम करते हैं और सावजनिक रूप से अपनी एकता को प्रकट करते हैं।

6 सयुक्त उत्तरदायित्व में अंतर—अमरीकी कैबिनेट में सयुक्त उत्तरदायित्व का अभाव ही नहीं होता बल्कि उसके सदस्यों में सयुक्त मस्तिष्क और सयुक्त कार्य करने की इच्छा का भी अभाव होता है। जैसा कि लॉम्बो ने कहा है कि "अमरीकी कैबिनेट में ब्रिटिश कैबिनेट की भांति मस्तिष्क का संयोग नहीं होता।" उसके सदस्य न सयुक्त भावना से सोचते एवं कार्य करते हैं और न सयुक्त उत्तरदायित्व को धारण करते हैं। उदाहरणतः राष्ट्रपति हार्रिडिंग के काल में सेल काण्ड का रहस्योद्घाटन होने पर उसकी कैबिनेट के दो सदस्यों को त्यागपत्र देना पड़ा और एक को कारावास का दण्ड दिया गया परन्तु कैबिनेट के अन्य सदस्यों पर इसका कोई प्रभाव नहीं हुआ।

दूसरी ओर, ब्रिटिश कैबिनेट सामूहिक उत्तरदायित्व के सिद्धान्त पर कार्य करती है। वहाँ उसके सदस्य इकट्ठे बैठते हैं और इकट्ठे बैठते हैं। वहाँ एक-दूसरे के लिये और सब एक के लिये होता है। वहाँ एक मन्त्री के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव सम्पूर्ण मन्त्रिमण्डल के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव समझा जाता है और सम्पूर्ण मन्त्रिमण्डल को त्यागपत्र देना पड़ता है।

7 जीवन वृत्ति में अंतर—अमरीकी कैबिनेट अपने सदस्यों के लिए प्रेरणा का स्रोत या प्रतिष्ठा का पद नहीं। इसका मूल कारण यह है कि इसकी सदस्यता उन्हें कोई जीवन वृत्ति या बढ़ने के अवसर प्रदान नहीं करती। अमरीका में विन्टन एडरमन और हबर्ट ह्यूजर जैसे कैबिनेट के बहुत कम सदस्य हुए हैं जिन्हें सेवा निवृत्ति के बाद प्रमोशन और राष्ट्रपति के पद प्राप्त करने का अवसर मिला। सामान्यतः सेवा निवृत्ति के बाद कैबिनेट के सदस्य विस्मृत (भ्रष्ट) हो जाते हैं। यही कारण है कि अमरीका में व्यक्ति कैबिनेट का सदस्य बनने के स्थान पर सीनेट का सदस्य बनना अधिक पसन्द करते हैं क्योंकि उसकी सदस्यता ही उन्हें बढ़ने के अवसर प्रदान करती है और राष्ट्रपति की नियुक्तियाँ एवं नीतियों पर नियंत्रण रखने का अवसर देती है।

दूसरी ओर ब्रिटिश कैबिनेट की सदस्यता प्रेरणा का स्रोत है और प्रतिष्ठा का पद भी। वस्तुतः ब्रिटिश कैबिनेट के पद को एक ऐसा ईनाम समझा जाता है जो प्रधान मन्त्री पद के लिए द्वार खोल सकता है।

8 कैबिनेट बैठकों की कार्यप्रणाली में अंतर—अमरीकी कैबिनेट की बैठकों के लिए किन्हीं कार्यपूर्वकों को तैयार नहीं किया जाता और न ही उसे बैठकों

- 4 ब्रिटिश प्रधानमंत्री और अमरीकी राष्ट्रपति की संवैधानिक स्थिति और शक्तियों की तुलना कीजिए और भेद बतलाइए ।
- 5 "अमरीकी कैबिनेट ब्रिटिश अर्थों में मन्त्रिमण्डल नहीं है ।" (बेले) विवेचना कीजिए ।
- 6 "अमरीकी मन्त्रिमण्डल और ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल में मौलिक अन्तर है ।" इस कथन के प्रकाश में अमरीकी और ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल का तुलनात्मक अध्ययन कीजिए ।
- 7 अमरीका के राष्ट्रपति और कांग्रेस के बीच संवैधानिक और राजनीतिक सम्बन्धों का वर्णन कीजिए । क्या अमरीका का राष्ट्रपति चाहे तो कांग्रेस के विरुद्ध कार्य कर सकता है ?

होती है। वे जनता के निर्वाचित प्रतिनिधि होते हैं। वे एक लम्बे राजनीतिक जीवन के बाद कैबिनेट पद को प्राप्त करते हैं। यदि प्रधान मंत्री किसी सदस्य को अकारण पदच्युत करता है तो वह राजनीतिक हलचल पैदा कर देता है जो स्वयं प्रधान मंत्री के लिए खतरनाक सिद्ध हो सकती है। उदाहरणतः पामस्टन को पदच्युत करने के बाद लाड रसेल बहुत देर तक प्रधान मंत्री पद पर विद्यमान न रह सके। फिर भी यह शक्ति प्रधान मंत्री के व्यक्तित्व और लोकप्रियता पर निर्भर करती है।

11 आकार में अंतर—अमरीका में कैबिनेट का आकार छोटा है। इसके सदस्यों की संख्या 12 है। दूसरी ओर ब्रिटिश कैबिनेट का आकार बड़ा है। उसके सदस्यों की संख्या 20 और 30 के मध्य रहती है।

स्पष्ट है कि जहाँ अमरीकी कैबिनेट एक असफल संस्था है वहाँ ब्रिटिश कैबिनेट एक सफल संस्था है। जैसा कि लास्की ने कहा है कि “अमरीकी कैबिनेट वहाँ की संघीय संस्थाओं में सर्वाधिक असफल संस्था है। यह उससे अधिक कभी नहीं बन सकती जो राष्ट्रपति उसे बनाना चाहता है और कोई भी राष्ट्रपति इसे श्रेष्ठ संस्था बनाना नहीं चाहता।”

उप राष्ट्रपति (The Vice-President)

अमरीकी राजनीतिक व्यवस्था में उप राष्ट्रपति का पद सबसे कम वाछनीय पद रहा है। यह पद इतना निष्क्रिय और महत्त्वहीन रहा है कि श्रेष्ठ एवं महत्वाकांक्षी राजनीतिज्ञों ने इसके लिए नामांकन को कभी स्वीकार नहीं किया। जॉन सी कैल-हाउन ने तो 1832 में इस पद से त्यागपत्र दे दिया था। बेंजामिन फ्रैंकलिन के अनुसार इस पद का नाम उप-राष्ट्रपति होने के स्थान पर ‘आपका व्यथ का महामहिम’ होना चाहिये। यह पद ‘अपने कार्यों के कारण ही नहीं बल्कि कार्यों के अभाव के कारण अनोखा है।’ कुछ समय पूर्व तक यह पद इतना अज्ञात रहा है कि फ्रॉयसन और मैथेनरी ने इसे ‘राजनीतिक कविस्ता’ की संज्ञा दी है। इस पर भी कुछ राष्ट्रपतियों ने दूसरे देशों में सदभावना यात्राओं, प्रशासन एवं औपचारिक कार्यों के निष्पादन में इसके पदाधिकारियों की सहायता का उपयोग किया है। वर्तमान समय में यह पद थोड़ा रोशनी में आने लग गया है।

योग्यताएँ (Qualifications)—संविधान उप-राष्ट्रपति के लिए उही योग्यताओं को निर्धारित करता है जो राष्ट्रपति के लिए निर्धारित की गयी हैं। उप राष्ट्रपति के लिए संविधान निम्न योग्यताएँ निर्धारित करता है—

- (i) वह 35 वर्ष की आयु ग्रहण कर चुका हो।
- (ii) वह 14 वर्ष से अमरीका में निवास कर रहा हो।
- (iii) वह अमरीका का जन्म ज्ञात नागरिक हो।

सर्क्षोप म अमरीकी कांग्रेस की विधायी शक्तिया सीमित, प्रदान की गयी, गिनायी गयी, प्रत्यायोजित एव अतर्निहित समझी गयी शक्तिया है । इम दृष्टि से अमरीकी कांग्रेस की विधायी शक्तिया ब्रिटिश संसद की विधायी शक्तिया से एक है, क्योंकि उसकी विधायी शक्तिया अमर्यादित और असीमित है ।

अमरीकी कांग्रेस की विधायी शक्तिया मुख्यत निम्नलिखित है—

1 स्पष्ट रूप से प्रदान की गयी शक्तिया—सविधान के अनुच्छेद 1, सण्ड 8 के 18 पैराग्राफो मे कांग्रेस की जिन शक्तियो को गिनाया गया है उनमे प्रमुख ये हैं— कर लगाना एव उसे एकत्रित करना, ऋण लेना एव उसकी अदायगी करना, मुद्रा की व्यवस्था करना, विदेशी एव अन्तर राज्यीय वाणिज्य का नियमन करना, देशी-करण (नागरिकता) सम्बन्धी कानूनो का निर्माण करना, सेनायो अर्थात् प्रतिरक्षा की व्यवस्था करना, युद्ध की घोषणा करना आदि । कांग्रेस स्पष्ट रूप से गिनाये गयी शक्तियो के निष्पादन (कार्यान्विति) के लिये 'आवश्यक और उचित' कानूनो का निर्माण भी कर सकती है । अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय ने "आवश्यक और उचित" शब्दा की व्याख्या आवश्यक शक्तियो के सबीरु गयों मे नही की बकि "सुविधाजनक और उपयोगी शक्तियो" के व्यापक अर्थो म की है । कांग्रेस को प्रदान की गयी शक्तियो की इस व्याख्या ने उसके क्षेत्राधिकार को अत्यधिक व्यापक बना दिया है ।

2 अतर्निहित शक्तियाँ (Implied Powers)—कांग्रेस की ये वे शक्तिया है, जिह मविधान ने उस स्पष्ट रूप से प्रदान नही किया परन्तु जिहे उसने इम लिय प्राप्त कर लिया है कि वे सविधान द्वारा स्पष्ट रूप से प्रदान की गयी शक्तियो के निष्पादन के लिए "आवश्यक और उचित" है । इस तरह कांग्रेस को अतर्निहित शक्तियो का विकास कांग्रेस को प्रदान की गयी शक्तियो के निहितार्थो के रूप में हुआ है । उदाहरणत मविधान कांग्रेस को सघीय रिजर्व बैंक की स्थापना के लिए कोई स्पष्ट शक्ति प्रदान नही करता फिर भी उसने इम शक्ति को इसलिय प्राप्त कर लिया है कि उसकी कर लगाने और उस एकत्रित करने, ऋण लेने और उसकी अदायगी करने एव अन्तर राज्यीय वाणिज्य को नियमित करने की शक्ति के निष्पादन के लिए यह आवश्यक और उचित है । "वाणिज्य" धारा के अन्तर्ग कांग्रेस न पुत्रिम शक्तिया, मालिक और मजदूरा के सम्बन्धो को नियमित करने की शक्तिया, मानजनित स्थापना म जाति, धर्म या उत्पत्ति के आधार पर भिन्नताओ की मनाही करने की शक्तिया आदि प्राप्त कर ली है ।

3 उत्तराधिकार के रूप म प्राप्त शक्तियाँ (Inherited Powers)— कांग्रेस उत विधायी शक्तिया का उपयोग भी करती है जा उन ब्रिटिश संसद की उपनिवेश काल म राज्या की विधान मभाषा म उत्तराधिकार के रूप म प्राप्त हुई हैं । इनमे प्रमुख ये हैं—अपन सदस्या के निर्वाचन, प्रत्यागता (वापसी) की

सन् 1836 में ऐसी स्थिति उत्पन्न होने पर सीनेट ने एस जॉन्सन को उप-राष्ट्रपति पद के लिए चुना था ।

पद की रिक्तता एवं पूर्ति—राष्ट्रपति का पद ग्रहण कर लेने अथवा मृत्यु अथवा त्यागपत्र या पदच्युति के कारण उप राष्ट्रपति का पद किसी समय रिक्त हो सकता है । मूल संविधान में इस रिक्तता की पूर्ति के लिए कोई व्यवस्था नहीं की गयी थी । यही कारण है कि जब कभी किसी कारण से उप-राष्ट्रपति का पद रिक्त हो जाता तो वह नव-निर्वाचन तक रिक्त ही रहता । अमरीकी संवैधानिक इतिहास में ऐसा अनेक बार हुआ चुका है । परन्तु 1967 में पारित 25वें संवैधानिक संशोधन में इस कमी को दूर कर दिया है अर्थात् 25वें संवैधानिक संशोधन के अनुसार उप-राष्ट्रपति का पद रिक्त होने की स्थिति में राष्ट्रपति उप-राष्ट्रपति पद के लिए नामांकन करता है और कांग्रेस के दोनों सदनों के बहुमत द्वारा स्वीकृत होने के बाद नामांकित व्यक्ति उप-राष्ट्रपति का पद ग्रहण कर लेता है । इस संशोधन की व्यवस्थाओं का वास्तविक प्रयोग 1974 में किया गया था जब राष्ट्रपति निकसन के त्यागपत्र देने के बाद उप-राष्ट्रपति जेराल्ड फोर्ड ने राष्ट्रपति पद ग्रहण कर लिया था और उप-राष्ट्रपति का पद रिक्त हो गया था । अतः फोर्ड ने नेल्सन रॉकफेलर को कांग्रेस के दोनों सदनों की स्वीकृति से उप-राष्ट्रपति पद पर नियुक्त किया था ।

कायकाल एवं पदच्युति—उप राष्ट्रपति का कायकाल संविधान द्वारा निश्चित है । उसे चार वर्ष के लिए निर्वाचित किया जाता है । राष्ट्रपति उप-राष्ट्रपति को पदच्युत नहीं कर सकता । उसे केवल कांग्रेस महाभियोग के प्रस्ताव द्वारा ही पदच्युत कर सकती है । अमरीकी संवैधानिक इतिहास में किसी उप-राष्ट्रपति को महाभियोग के प्रस्ताव द्वारा पदच्युत नहीं किया गया ।

वेतन एवं भत्ते—उप-राष्ट्रपति को 75,000 डालर वार्षिक वेतन के रूप में प्राप्त होते हैं । इसके अतिरिक्त उसे 10,000 डालर अन्य खर्चों के लिए प्राप्त होते हैं ।

शक्तियाँ एवं कार्य (Powers and Functions)—उप-राष्ट्रपति की शक्तियाँ इतनी कम हैं कि वह प्रायः विस्मृत पद रहा है । शक्तियों के अभाव के कारण ही यह एक अनोखा पद है । फिर भी उसकी जो कुछ भी शक्तियाँ हैं वे निम्नलिखित हैं—

1 **सीनेट का अध्यक्ष**—उप राष्ट्रपति सीनेट का पदेन अध्यक्ष होता है । परन्तु अध्यक्ष के नाते उसकी शक्तियाँ प्रतिनिधि सदन के स्पीकर की भाँति नहीं होती । वह सीनेट की बैठकों की अध्यक्षता करता है, परन्तु वह उसका सदस्य नहीं होता । इसलिए वह सीनेट में विधेयकों पर मतदान नहीं करता । उसके पास क्वेन

संस्था में अमरीकी कांग्रेस की विधायी शक्तियाँ सीमित, प्रदान की गयीं, गिनायीं गयीं, प्रत्यायोजित एवं अन्तर्निहित सम्झी गयीं शक्तियाँ हैं। इन तीनों में अमरीकी कांग्रेस की विधायी शक्तियाँ ब्रिटिश संसद की विधायी शक्तियों से ब्यूर हैं, क्योंकि उसकी विधायी शक्तियाँ अमर्यादित और असीमित हैं।

अमरीकी कांग्रेस की विधायी शक्तियाँ मुख्यतः निम्नलिखित हैं—

1 स्पष्ट रूप से प्रदान की गयीं शक्तियाँ—संविधान के अनुच्छेद 1, खण्ड 8 के 18 पैराग्राफों में कांग्रेस की जिन शक्तियों को गिनाया गया है उनमें प्रमुख ये हैं— कर लगाना एवं उसे एकत्रित करना, ऋण लेना एवं उसकी अदायगी करना, मुद्रा की व्यवस्था करना, विदेशी एवं अन्तर राज्तीय वाणिज्य का नियमन करना, दूरी करण (नागरिकता) सम्बन्धी कानूनों का निर्माण करना, सेनाओं-धर्मों-धर्मों-धर्मों-धर्मों की व्यवस्था करना, युद्ध की घोषणा करना आदि। कांग्रेस स्पष्ट रूप से गिनायीं गयीं शक्तियों के निष्पादन (कार्यान्वित) के लिये “आवश्यक और उचित” कानूनों का निर्माण भी कर सकती है। अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय ने “आवश्यक और उचित” शब्दों की व्याख्या आवश्यक शक्तियों के सकीर्ण अर्थों में नहीं की बल्कि “सुविधाजनक और उपयोगी शक्तियों” के व्यापक अर्थों में की है। कांग्रेस को प्रदान की गयीं शक्तियों की इस व्याख्या ने उसके क्षेत्राधिकार को अत्यधिक व्यापक बना दिया है।

2 अन्तर्निहित शक्तियाँ (Implied Powers)—कांग्रेस को वे वे शक्तियाँ हैं, जिन्हें संविधान ने उस स्पष्ट रूप से प्रदान नहीं किया परन्तु जिन्हें उसने इन लिये प्राप्त कर लिया है कि वे संविधान द्वारा स्पष्ट रूप से प्रदान की गयीं शक्तियों के निष्पादन के लिए “आवश्यक और उचित” हैं। इस तरह कांग्रेस की अन्तर्निहित शक्तियों का विकास कांग्रेस को प्रदान की गयीं शक्तियों के निहितार्थों के रूप में हुआ है। उदाहरणतः संविधान कांग्रेस को संघीय रिजर्व बैंक की स्थापना के लिए कोई स्पष्ट शक्ति प्रदान नहीं करता फिर भी उसने इस शक्ति को इसलिये प्राप्त कर लिया है कि उसकी कर लगाने और उसे एकत्रित करने, ऋण लेने और उनको अदायगी करने एवं अन्तर राज्तीय वाणिज्य को नियमित करने के निष्पादन के लिए यह आवश्यक और उचित है। ‘वाणिज्य’ धारा के अन्तर्गत् कांग्रेस ने पुनिम शक्ति, मानिक और मजदूरों के सम्बन्धी को नियमित करने की शक्ति का राज्जनिक स्थानों में जानि, धर्म या उचित न आधार पर भिन्नताओं का मनाती धर्म की शक्तियाँ आदि प्राप्त कर ली हैं।

3 उत्तराधिकार के रूप में प्राप्त शक्तियाँ (Inherited Powers)—कांग्रेस उन विधायी शक्तियों का उपयोग भी करती है जो उन ब्रिटिश संसदों के उत्तराधिकार के रूप में प्राप्त की हैं। इनमें प्रमुख ये हैं—धर्म सदन का निराचना, प्रजागण (वाग्दानी) की

में नियुक्तियाँ करने सम्बन्धी सरदारण की कुछ शक्तियाँ प्रदान की थी, सन 1949 में उप-राष्ट्रपति को राष्ट्रीय सुरक्षा परिषद का सदस्य बनाया गया था ।

(iii) कैबिनेट बैठको में आमंत्रण—उप-राष्ट्रपति को प्रशासन की गति-विधियों से अवगत रखने के लिए उसे अनेक धार राष्ट्रपति कैबिनेट की बैठको में आमंत्रित करते रहे हैं । उदाहरणतः, राष्ट्रपति आइजनहावर न अस्वस्थ होने की स्थिति में उप-राष्ट्रपति रिचर्ड निक्सन का कैबिनेट की बैठको की अध्यक्षता करने के लिए कहा था । उप-राष्ट्रपति की कैबिनेट बैठको में उपस्थिति उस समय अत्यधिक लाभकारी सिद्ध होनी है जब राष्ट्रपति के पद के रिक्त हान की स्थिति में उप राष्ट्रपति राष्ट्रपति पद को ग्रहण करता है ।

(iv) मिश्रित कार्य—राष्ट्रपति कुछ अन्य प्रकार के कार्य भी उप राष्ट्रपति का सौंप सकता है । ये कार्य 'मुहयत' निम्न प्रकार के हैं—

(a) विदेशी उच्चाधिकारियों का हवाई अड्डों स्टेशनों आदि पर स्वागत करना ।

(b) राष्ट्रपति की ओर से समारोहों, भोजा, आदि में उपस्थित होना ।

(c) समूहों के प्रतिनिधियों का ह्वाइट हाउस में स्वागत करना, आदि ।

मूल्यांकन—स्पष्ट है कि उप-राष्ट्रपति की औपचारिक और व्यावहारिक शक्तियाँ महत्त्वहीन हैं । उसके कार्य उसे अपनी योग्यता और क्षमता को प्रदर्शित करने का अवसर प्रदान नहीं करते । उसकी स्थिति 'उप' की है 'महामन्त्र' की नहीं । विभागाध्यक्ष तथा अन्य उच्च पदाधिकारी नियुक्ता, निर्देशन या परामर्श के लिए राष्ट्रपति पर निर्भर करते हैं उप-राष्ट्रपति पर नहीं । केवल एक स्थिति में उप-राष्ट्रपति राष्ट्रपति की सहायता कर सकता है । उप राष्ट्रपति का एक पाद कांग्रेस में होता है अर्थात् वह सीनेट का पदेन अध्यक्ष होता है अतः वह अपनी व्यवस्थाओं द्वारा राष्ट्रपति के प्रोग्रामों का समर्थन कर सकता है । परन्तु यदि राष्ट्रपति और उप राष्ट्रपति 'के सम्बन्ध मधुर नहीं तो उप राष्ट्रपति की यह स्थिति राष्ट्रपति के प्रोग्रामों में कुछ बाधा भी पहुँचा सकती है ।

समीक्षा प्रश्न

1. संयुक्त राज्य अमरीका के राष्ट्रपति के चुनाव, शक्तियाँ एवं भूमिका का परीक्षण कीजिए ।
2. अमरीका के राष्ट्रपति के निर्वाचन की प्रक्रिया का वर्णन कीजिए । व्यवहार में यह कहाँ तक प्रत्यक्ष निर्वाचन बन गया है ।
3. "अमरीका का राष्ट्रपति सम्राट् स युद्ध कम और कुछ अधिक है, वह प्रजातन्त्री से भी कुछ कम और कुछ अधिक है ।" इस कथन की दृष्टि में अमरीकी राष्ट्रपति की शक्तियाँ और स्थिति की तुलना ब्रिटिश सम्राट् (साम्राजा) और प्रधानमन्त्री से कीजिए ।

सक्षम म अमरीकी कांग्रेस की विधायी शक्तियां सीमित, प्रान्त की गयी, गिनायी गयी, प्रत्यायोजित एवं अंतर्निहित समझी गयी शक्तियां हैं। इस दृष्टि से अमरीकी कांग्रेस की विधायी शक्तियां ब्रिटिश समद की विधायी शक्तियों से बृहत् हैं, क्योंकि उसकी विधायी शक्तियां अमर्यादित और असीमित हैं।

अमरीकी कांग्रेस की विधायी शक्तियां मुख्यतः निम्नलिखित हैं—

1 स्पष्ट रूप से प्रदान की गयी शक्तियां—सविधान के अनुच्छेद 1, खण्ड 8 के 18 पैराग्राफो में कांग्रेस की जिन शक्तियों को गिनाया गया है उनमें प्रमुख हैं—
कर लगाना एवं उसे एकत्रित करना, ऋण लेना एवं उसकी अदायगी करना, मुद्रा की व्यवस्था करना, विदेशी एवं अन्तर राजकीय वाणिज्य का नियमन करना, देशीकरण (नागरिकता) सम्बन्धी कानूनों का निर्माण करना, सेनाओं अर्थात् प्रभारों की व्यवस्था करना, गुद्ध की घोषणा करना आदि। कांग्रेस स्पष्ट रूप से गिनायी शक्तियों के निष्पादन (कार्यान्वित) के लिये 'आवश्यक और उचित' कानूनों का निर्माण भी कर सकती है। अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय ने "आवश्यक और उचित" शब्दों की व्याख्या आवश्यक शक्तियों के सर्वांग अर्थों में नहीं की बल्कि "सुविधाजनक और उपयोगी शक्तियां" के व्यापक अर्थों में की है। कांग्रेस को प्रान्त की गयी शक्तियों की इस व्याख्या ने उसके क्षेत्राधिकार को अत्यधिक व्यापक बना दिया है।

2 अंतर्निहित शक्तियां (Implied Powers)—कांग्रेस को वे वे शक्तियां हैं, जिन्हें सविधान ने उस स्पष्ट रूप से प्रदान नहीं किया परन्तु जिन्हें उसने इस लिये प्राप्त कर लिया है कि वे सविधान द्वारा स्पष्ट रूप से प्रदान की गयी शक्तियों के निष्पादन के लिए "आवश्यक और उचित" हैं। इस तरह कांग्रेस की अंतर्निहित शक्तियां का विकास कांग्रेस को प्रदान की गयी शक्तियों के निहितार्थों के रूप में हुआ है। उदाहरणतः सविधान कांग्रेस को सघीय रिजर्व बैंक की स्थापना के लिए कोई स्पष्ट शक्ति प्रदान नहीं करता फिर भी उसने इस शक्ति को इसलिये प्राप्त कर लिया है कि उसकी कर लगाने और उसे एकत्रित करने, ऋण लेने और उसकी अदायगी करने एवं अन्तर राजकीय वाणिज्य को नियमित करने की शक्ति के निष्पादन के लिए यह आवश्यक और उचित है। 'वाणिज्य' धारा के अन्तर्गत कांग्रेस ने पुनिम शक्तियां, मालिक और मजदूरों के सम्बन्धों को नियमित करने की शक्तियां, मातृजनिक स्वामित्व म जाति, धर्म या उत्पत्ति के आधार पर भिन्नताओं को मनाही करने की शक्तियां आदि प्राप्त कर ली हैं।

3 उत्तराधिकार के रूप में प्राप्त शक्तियां (Inherited Powers)—कांग्रेस उन विधायी शक्तियों का उपयोग भी करती है जो उस ब्रिटिश समद और उपनिवेश काल में राज्यों की विधान सभाओं के उत्तराधिकार के रूप में प्राप्त हुई हैं। इनमें प्रमुख हैं—अपन सदस्यों के निर्वाचना, प्रत्यागता (वापसी) और

कांग्रेस (Congress)

"कांग्रेस अपने निर्वाचकों की धारों और वाणों है, यह उनके विवेक और सत्त्व का मूल रूप है।"

—थुरो विल्सन

अमरीकी सघीय व्यवस्था में कांग्रेस राष्ट्रीय सरकार की व्यवस्थापिका है। राष्ट्रीय सरकार की सारी विधायी शक्ति इसी में निहित है। कांग्रेस द्वि-सदनात्मक व्यवस्थापिका है। इसके उच्च सदन को सीनेट और निम्न सदन को प्रतिनिधि सदन कहते हैं।

A कांग्रेस की शक्तियाँ (Powers of Congress)

अमरीकी कांग्रेस की शक्तियों को मुख्यतः निम्न दो भागों में विभक्त किया जा सकता है—

(अ) विधायी शक्तियाँ (Legislative Powers)

(ब) गैर-विधायी शक्तियाँ (Non Legislative Powers)

(अ) विधायी शक्तियाँ (Legislative Powers)—अमरीकी संविधान के अनुच्छेद 1, खण्ड 1 के अनुसार राष्ट्रीय सरकार को "प्रदान की गयी सारी विधायी शक्तियाँ कांग्रेस में निहित हैं।" इसका अर्थ है कि कांग्रेस केवल उन्हीं शक्तियों का उपयोग करती है जो संविधान उसे स्पष्ट रूप में प्रदान करता है। जिन शक्तियों को संविधान उसे स्पष्ट रूप में प्रदान नहीं करता या जिन्हें युक्तियुक्त ढंग में प्रदान की गयी शक्तियों में निहित नहीं समझा जा सकता उनका कांग्रेस उपयोग नहीं कर सकती क्योंकि संविधान उन्हें राज्यों के लिए सुरक्षित रखता है अर्थात् संविधान अवशिष्ट शक्तियों को सघ के एकको (राज्यों) को प्रदान करता है, कांग्रेस को नहीं। संविधान विदेशी सम्बन्धों के क्षेत्र को स्पष्टतः कांग्रेस को प्रदान नहीं करता फिर भी "राष्ट्रीयता के आवश्यक सहगामी" और "राष्ट्रीय स्वरूप में अतनिहित होने के कारण" इस कांग्रेस का अन्वय विषय माना जाता है।

कांग्रेस की एक बैठक होती है। यदि राष्ट्रपति पद के लिए किसी उम्मीदवार को निर्वाचक मण्डल के मतों का पूर्ण बहुमत प्राप्त नहीं होता तो प्रतिनिधि में सदन (कांग्रेस का निम्न सदन) सत्रसे अधिक मत प्राप्त करने वाले प्रथम तीन उम्मीदवारों में से किसी एक को राष्ट्रपति निर्वाचित कर लेती है। इस स्थिति में प्रतिनिधि सदन के सदस्य राज्यों के आधार पर मतदान करते हैं और सदन में किसी राज्य के चाहे कितने ही प्रतिनिधि क्या न हों उन सबका एक ही मत होता है। बहुमत प्राप्त करने वाले उम्मीदवार को राष्ट्रपति चुन लिया जाता है। अमरीकी संवैधानिक इतिहास में ऐसा दो बार ही चुका है। पहली बार 1800 में सदन ने थॉमस जेफरसन का और दूसरी बार 1828 में जॉन क्विन्सी एडम्स को राष्ट्रपति चुना था। इसी प्रकार उप राष्ट्रपति पद के लिए जब किसी उम्मीदवार का निर्वाचक मण्डल के मतों का पूर्ण बहुमत प्राप्त नहीं होता तो सीनेट सत्रसे अधिक मत प्राप्त करने वाले प्रथम दो उम्मीदवारों में से एक का चयन कर लेती है। उदाहरण 1836 में ऐसी स्थिति उत्पन्न होने पर सीनेट ने एंस जॉनसन को उप राष्ट्रपति चुना था।

कांग्रेस अपने सदस्यों के निर्वाचनों, प्रत्यागतों और योग्यताओं की जांच करती है। अतः कांग्रेस का प्रत्येक सदन अपने किसी सदस्य के निर्वाचन को रद्द करने उसे सदन में बैठने की मनाही कर सकता है। उदाहरणतः, सीनेट ने 1916 में विलियम एस वेयर को और प्रतिनिधि सदन ने 1900 में उटाह के त्रियम एन रावर्ट्स को अपने-अपने सदन में बैठने से मना कर दिया था। कांग्रेस ने अनेक बहुविवाही अथवा अ-अमरीकी (Un-American) व्यक्तियों अथवा चुनाव में अत्यधिक धन खर्च करने वाले व्यक्तियों और न्यायानय द्वारा दण्डित व्यक्तियों को कांग्रेस में बैठने से मना किया है।

3 क. व.पालिका सम्बन्धी शक्तियाँ (Executive Powers)—अमरीका में अ-व्यवस्थात्मक शासन व्यवस्था है। वहाँ वायपालिका कांग्रेस से स्वतन्त्र है। वह न केवल कांग्रेस से अनुपस्थित होती है बल्कि वह उसके प्रति उत्तरदायी भी नहीं होती। वायपालिका का निर्माण कांग्रेस से नहीं होता। उसका वायफल निश्चित होता है। न तो कांग्रेस वायपालिका को समय से पूर्व पदच्युत कर सकती है (महाभियोग के प्रस्ताव को छोड़कर) और न वायपालिका कांग्रेस का निर्माण कर सकती है। इस स्थिति में वायजुद कांग्रेस वायपालिका सम्बन्धी शक्तियों का प्रयोग करती है उनमें प्रमुख निम्न हैं—

(1) कांग्रेस का उच्च सदन अर्थात् सीनेट राष्ट्रपति की आन्तरिक याह्य नौनिमा में प्रत्येक द्विस्ता लता है। राष्ट्रपति द्वारा की गयी नियुक्तियों में शक्तियाँ तभी लागू होती हैं जब सीनेट उनका अनुमोदन कर देता है।

गोप्यताओं को निर्धारित करना, कांग्रेस के अपमान सम्बन्धी मुद्दों की सुनवाई करना विधान निर्माण हेतु आवश्यक सूचनाएँ एकत्रित करना, दस्तावेजों को मगवाना, गवाहों की गवाही लेना, जांच करना, आदि ।

4 समवर्ती शक्तियाँ (Concurrent Powers)—ये वे शक्तियाँ हैं जिनका उपयोग कांग्रेस और राज्य विधान सभायें दोनों करती हैं । इन शक्तियों के उपयोग का सामान्य नियम यह है कि राज्य इनका उपयोग तब तक करें जब तक कांग्रेस उनके सम्बन्ध में किसी कानून का निर्माण नहीं करती । इनके प्रमुख उदाहरण हैं निर्वाचन, संवैधानिक सशोधन, अपने-अपने अधिकार क्षेत्र में कानूनों का निर्माण, बैंकों एवं कारपोरेशन्स की स्थापना, न्यायालयों की स्थापना, सांख्यिक कल्याण, आदि ।

संविधान कांग्रेस को किसी प्रकार की आपात शक्तियाँ (संकटकालीन शक्तियाँ) प्रदान नहीं करता और वास्तविक संकटों में भी उम कि-ही विशेष शक्तियों से विभूषित नहीं किया । जैसाकि सर्वोच्च न्यायालय⁽¹⁾ ने अपने निष्कर्षों में स्पष्ट अवलोकित किया है कि "संकट शक्तियाँ पैदा नहीं करता । संकट न तो स्वीकृत शक्तियों में वृद्धि करता है और न उनके ऊपर लगाय गये प्रतिबंधों को कम करता है ।" अर्थात् "असाधारण परिस्थितियों संवैधानिक शक्तियों का निर्माण या विस्तार नहीं करती ।" संक्षेप में, संकटकाल में भी कांग्रेस का अपनी विधायी सीमाओं के अंतर्गत ही कार्य करना पड़ता है । वह अपनी या राज्यों की सीमाओं का अतिक्रमण नहीं कर सकती ।

(ब) गैर-विधायी शक्तियाँ (No-Legislative Powers)—कांग्रेस की गैर-विधायी शक्तियाँ मुख्यतः निम्न हैं—

1 संवैधानिक शक्तियाँ (Constituent Powers)—जब कांग्रेस संवैधानिक सशोधन के उद्देश्य से किसी प्रस्ताव को अपने दोनों सदनों के दो तिहाई बहुमत से पारित करके राज्यों के अनुसमर्थन के लिए भेजती है तो वह अपनी संवैधानिक शक्ति का प्रयोग करती है । निम्न-द्वय कांग्रेस संवैधानिक शक्ति का प्रयोग अकेले या स्वतंत्र रूप से नहीं करती और संवैधानिक सशोधनों को लागू करने के लिये तीन-चौथाई राज्यों के अनुसमर्थन की आवश्यकता होती है, परंतु फिर भी इसमें कांग्रेस ने ही पहल करने की शक्ति ग्रहण कर ली है । यद्यपि दो तिहाई राज्य प्राथमिक पत्र द्वारा संवैधानिक सशोधन के लिए राष्ट्रीय सम्मेलन की मांग कर सकते हैं परंतु अब तक जितने भी संवैधानिक सशोधन लागू किये गये हैं उनमें पहल कांग्रेस ने ही की है ।

2 निर्वाचन सम्बन्धी शक्तियाँ (Electoral Powers)—वृद्ध परिस्थितियों में कांग्रेस राष्ट्रपति और उप राष्ट्रपति का निर्वाचन करती है । प्रति चार वर्ष बाद राष्ट्रपति और उप राष्ट्रपति को निर्वाचक मण्डल में प्राप्त मतों की गिनती के लिये

द्रोहिता, घूसखोरी और अन्य गम्भीर अपराधों के लिए महाभियोग लगा सकती है। प्रतिनिधि सदन महाभियोग लगाती है और सीनेट उसकी जांच करना है।

(iii) वह अपने अपमान सम्बन्धी मुद्दों एवं अपने सदस्यों के निर्वाचन सम्बन्धी विवादों की सुनवाड़ करती है और उनका निपटारा करती है।

7 वित्तीय शक्तियाँ (Financial Powers)—वित्त प्रशासन की नाभि और जीवन रेखा है और इस पर कांग्रेस का पूरा नियंत्रण होता है। कांग्रेस की अनुमति के बिना न तो कोई पैसा खर्च हो सकता है और न एक पैसे को राजस्व के रूप में एकत्रित किया जा सकता है। यही कारण है कि राष्ट्रपति को वित्त के लिए कांग्रेस को निरंतर रिझाना पड़ता है।

8 नये प्रदेशों को सभ में शामिल की करने शक्ति—कांग्रेस कानून द्वारा नये प्रदेशों, क्षेत्रों या राज्यों को अमरीकी सभ में शामिल कर सकती है। उदाहरणतः आरम्भ में अमरीकी सभ में केवल 13 राज्य थे परन्तु वर्तमान समय में इसमें 50 राज्य हैं।

B कांग्रेस की शक्तियों पर सीमाएँ

(Limitations on the Powers of Congress)

कांग्रेस व्यापक शक्तियों का प्रयोग करती है। जैसाकि ए बी टोडोलॉट ने कहा है कि "पर्यवेक्षण और वित्त सम्बन्धी अपनी शक्ति के कारण प्रशासन सम्बन्धी अतिम शक्ति राष्ट्रपति से भी अधिक कांग्रेस को प्राप्त है और महाभियोग सम्बन्धी अपनी शक्ति के कारण वह देश का सबसे सर्वोच्च न्यायालय है।" इस पर भी अमरीकी कांग्रेस पूरा प्रभुत्व सम्पन्न संस्था नहीं। उसकी शक्तियाँ ब्रिटिश संसद की शक्तियों की भाँति असीमित और असीमित नहीं। उसकी शक्तियों पर मुख्य सीमाएँ निम्न हैं—

1 सवैधानिक सीमाएँ—अमरीका में संघीय शासन व्यवस्था है। संघीय संविधानों की तरह वहाँ भी संविधान राष्ट्रीय सरकार और राज्य सरकारों में शक्तियों का विभाजन करता है। संविधान अनुच्छेद 1 खण्ड 1 और खण्ड 8 में कांग्रेस की शक्तियों को स्पष्ट रूप से परिभाषित करता है। शेष शक्तियाँ अर्थात् अवशिष्ट शक्तियाँ सभ के एका के पास हैं। कांग्रेस प्रदान की गयी शक्तियों के अतिरिक्त सभी जाने वाली शक्तियों का प्रयोग अवश्य कर सकती है परन्तु वह राज्यों के क्षेत्राधिकार का अतिक्रमण नहीं कर सकती। संक्षेप में, अमरीका में संविधान सर्वोच्च है कांग्रेस नहीं।

2 याचिक पुनरावलोकन की सीमाएँ—कांग्रेस पर याचिक पुनरावलोकन की सीमाएँ हैं। जब कभी कांग्रेस अपने क्षेत्राधिकार का अतिक्रमण करती है अथवा राज्यों के क्षेत्राधिकार में हस्तक्षेप करती है अथवा ऐसी कानून या निर्माण करती

योग्यताओं को निर्धारित करना, कांग्रेस के अपमान सम्बन्धी मुद्दों की सुनवाई करना विधान निर्माण हेतु आवश्यक सूचनायें एकत्रित करना, दस्तावेजों को मगवाना, जाहो की गवाही लेना, जाच करना, आदि ।

4 समवर्ती शक्तिया (Concurrent Powers)—ये वे शक्तिया हैं जिनका उपयोग कांग्रेस और राज्य विधान सभायें दोनों करती हैं । इन शक्तियों के उपयोग का सामान्य नियम यह है कि राज्य इनका उपयोग तब तक करें जब तक कांग्रेस उनके सम्बन्ध में किसी कानून का निर्माण नहीं करती । इनके प्रमुख उदाहरण हैं निर्वाचन, सर्वेधानिक सशोधन, अपने अपने अधिकार क्षेत्र में कानून का निर्माण, रैको एव कारपारेशंस की स्थापना, न्यायालयों की स्थापना, सावजनिक कल्याण, आदि ।

सविधान कांग्रेस को किसी प्रकार की आपात शक्तिया (सकटकालीन शक्तियाँ) प्रदान नहीं करता और वास्तविक संकटों में भी उसे किन्हीं विशेष शक्तियों से विभूषित नहीं किया । जैसाकि सर्वोच्च न्यायालय ने अपने निर्णयों में स्पष्ट अवलोकित किया है कि "सकट शक्तियाँ पैदा नहीं करता । संकट न तो स्वीकृत शक्तियों में वृद्धि करता है और न उनके ऊपर लगाये गये प्रतिबंधों को कम करता है ।" अर्थात् "असाधारण परिस्थितियाँ वैधानिक शक्तियों का निमाण या विस्तार नहीं करतीं ।" संक्षेप में, संकटकाल में भी कांग्रेस को अपनी विधायी सीमाओं के अतः ही कार्य करना पड़ता है । वह अपनी या राज्यों की सीमाओं का अतिक्रमण नहीं कर सकती ।

(ब) गैर-विधायी शक्तिया (No Legislative Powers)—कांग्रेस की गैर-विधायी शक्तिया मुख्यतः निम्न हैं—

1 सर्वेधानिक शक्तियाँ (Constituent Powers)—जब कांग्रेस सर्वेधानिक सशोधन के उद्देश्य से किसी प्रस्ताव को अपने दोनों सदनों के दो तिहाई बहुमत से पारित करके राज्यों के अनुसमर्थन के लिए भेजती है तो वह अपनी सर्वेधानिक शक्ति का प्रयोग करती है । निम्नोक्त कार्यक्रम सर्वेधानिक शक्ति का प्रयोग अकेले या स्वतंत्र रूप से नहीं करती और सर्वेधानिक सशोधनों को लागू करने के लिये तीन चौथाई राज्यों के अनुसमर्थन की आवश्यकता होती है, परंतु फिर भी इसमें कांग्रेस ने ही पहल करने की शक्ति ग्रहण कर ली है । यद्यपि दो तिहाई राज्य प्राथम-पत्र द्वारा सर्वेधानिक सशोधन के लिए राष्ट्रीय सम्मेलन की मांग कर सकते हैं परंतु अब तक जितने भी सर्वेधानिक सशोधन लागू किये गये हैं उनमें पहल कांग्रेस ने ही की है ।

2 निर्वाचन सम्बन्धी शक्तिया (Electoral Powers)—वृद्ध परिस्थितियों में कांग्रेस राष्ट्रपति और उप राष्ट्रपति का निर्वाचन करती है । प्रति चार वर्ष बाद राष्ट्रपति और उप राष्ट्रपति को निर्वाचक मण्डल में प्राप्ति मना के गिनने के नियम

(i) ब्रिटेन में एकात्मक शासन व्यवस्था है। इसलिए ब्रिटिश संसद विधायी शक्तियों का एक मात्र उपयोग करती है। वहाँ शक्तियों का विभाजन नहीं किया गया। वहाँ अथवा सभी सत्तयें संसद के अधिनियमों के अंतर्गत ही अपनी शक्ति का प्रयोग करती हैं। क्योंकि उनकी शक्ति संसद के अधिनियमों पर आधारित होती है अतः संसद उसे सीमित या रद्द भी कर सकती है। दूसरी ओर, अमरीका में संघात्मक शासन व्यवस्था है। इसलिए वह विधायी शक्तियों का एक मात्र उपयोग नहीं करती। उसे राष्ट्रीय जीवन के सभी पहलुओं पर पूर्ण अधिकार नहीं। वहाँ शक्तियों का राष्ट्रीय सरकार और राज्य सरकारों में विभाजन किया गया है। वहाँ की राज्य सरकारें संविधान से शक्ति प्राप्त करती हैं कांग्रेस से नहीं। अतः कांग्रेस जिन शक्तियों को प्रदान नहीं करती उन्हें वापस भी नहीं ले सकती।

(ii) ब्रिटेन में साधारण कानून और संवैधानिक कानून में कोई भेद नहीं किया जाता। संसद दोनों प्रकार के कानूनों को एक ही प्रक्रिया द्वारा पारित कर सकती है। दूसरी ओर अमरीका में साधारण और संवैधानिक कानूनों में भेद किया जाता है। संवैधानिक कानूनों को संविधान के अनुच्छेद V में लिखित विधिद्वारा प्रक्रिया द्वारा ही पारित या संशोधित किया जा सकता है।

(iii) ब्रिटेन में संसद द्वारा पारित कानूनों पर न कायपालिका वीटो और न न्यायपालिका वीटो का प्रयोग किया जाता है। दूसरी ओर, अमरीका में कांग्रेस द्वारा पारित कानूनों पर कायपालिका वीटो और न्यायपालिका वीटो दोनों का प्रयोग किया जाता है।

(iv) ब्रिटेन में शक्तियों के पृथक्करण की व्यवस्था को नहीं अपनाया गया जबकि अमरीका में शक्तियों के पृथक्करण की व्यवस्था को अपनाया गया है और साथ में अवरोध और मतुलन के सिद्धान्त को भी अपनाया गया।

उपरोक्त तथ्यों के आधार पर ब्रिटिश संसद और अमरीकी कांग्रेस की शक्तियों और स्थिति में पायी जाने वाली भिन्नताओं को निम्न शीर्षकों के अन्तर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

1 प्रभुसत्ता शक्ति में अंतर—ब्रिटिश संसद पूर्ण प्रभुत्व सम्पन्न निकल है। वह सर्वशक्तिमान और सक्षम मन्त्रिमण्डल है। वह स्वच्छन्द विधायी शक्तियों का प्रयोग करती है। उसकी विधायी शक्तियों पर किसी संवैधानिक कानून, कौन्सिल ऑफ स्टेट्स लॉ, या केस लॉ की कोई सीमाएँ नहीं। जैसा कि सर एडवर्ड कोक ने कहा है कि ब्रिटिश संसद की शक्ति और क्षेत्राधिकार इतना अछूट और निर्बाध है कि उसे किन्हीं कारणों से अथवा व्यक्तियों द्वारा किन्हीं सीमाओं में सीमित नहीं किया जा सकता। ब्रिटिश लोगों ने कानून निर्माण की सर्वोच्च शक्ति केवल संसद को प्रदान की है जिसका वे नियत कानून निर्वाचकों के माध्यम से नवीनीकरण करते

(ii) कांग्रेस ही युद्ध की घोषणा कर सकती है ।

(iii) कांग्रेस अपने पदाधिकारियों का चयन स्वयं करती है । उदाहरणतः प्रतिनिधि सदन अपने अध्यक्ष (स्पीकर) का और सीनेट अपने अस्थाई अध्यक्ष का चयन स्वयं करता है ।

(iv) कांग्रेस का प्रत्येक सदन अपने सदस्यों पर नियंत्रण रखने और उन्हें अनुशासित करने के लिए नियमों का निर्माण कर सकता है । कांग्रेस अपने सदस्यों पर महाभियोग नहीं लगा सकती परन्तु वह दो तिहाई बहुमत से किसी सदस्य को सदन से निष्कासित कर सकती है ।

(v) कांग्रेस का प्रत्येक सदन अपनी कार्यवाही के नियमों का निर्माण स्वयं कर सकता है ।

4 निदेशात्मक शक्तियाँ (Directory Powers)—कांग्रेस एक निदेशात्मक मण्डल है । वह राष्ट्रपति के प्रशासन की देखरेख करती है और उसे समय-समय पर निदेश भी देती है । जब कभी कांग्रेस किसी कायपालिका संगठन या अभिवरण की रचना करती है तो वह उसके संचालन हेतु कुछ शर्तों, निर्देश या सिद्धान्तों की व्यवस्था भी कर देती है, वह उसके पदाधिकारियों की नियुक्ति एवं विमुक्ति के नियमों और उसकी कार्यप्रणाली के नियमों को भी निश्चित कर देती है । उनके लिए धनराशि स्वीकृत करते समय कांग्रेस उनके कार्यों की समीक्षा करती है, उनमें से कुछ को जारी रखने, कुछ को समाप्त करने और कुछ का विस्तार करने के आदेश देती है । संक्षेप में, जित्त के माध्यम से कांग्रेस प्रशासन की नाभि पर नियंत्रण रखती है । कांग्रेस कायपालिका से सूचनाएँ और रिपोर्ट मागवा सकती है ।

5 जांच शक्तियाँ (Investigative Powers)—कांग्रेस किसी विषय, मुद्दे या प्रश्न पर जांच करवा सकती है । सीनेट की जांच समितियों में तो सारा प्रशासन घर्षित एवं घबराता है । इन जांच समितियों के माध्यम से कांग्रेस प्रशासन पर नियंत्रण रखती है और उसकी अकुशलता और भ्रष्टाचार का पर्दाफाश करती है । कांग्रेस की जांचें जैसाकि बुडरो विस्तन ने कहा है, निर्वाचकों की “भाँखें, वाणी, विवेक और सकल्प” हैं । इन्हीं के माध्यम से अमरीकी जनता सूचनाएँ प्राप्त करता है जो उस कभी प्राप्त नहीं होती ।

6 न्यायिक शक्तियाँ (Judicial Powers)—कांग्रेस की “न्यायिक” शक्तियाँ मुख्यतः निम्न हैं—

(i) वह कानून द्वारा सर्वोच्च न्यायालय और अन्य निम्न स्तरीय न्यायालयों के सदस्यों को मनवा निश्चित कर सकती है । वह सर्वोच्च न्यायालय के प्रपक्षीय क्षेत्राधिकार को निश्चित कर सकती है ।

(ii) वह राष्ट्रपति, उप राष्ट्रपति तथा अन्य उच्च पदाधिकारियों पर शक-

द्वितीय महायुद्ध छिड़ने पर उसने किया था, वह नागरिकों को मूल स्वतंत्रताओं को स्थगित कर सकती है जैसाकि उमने द्वितीय महायुद्ध के दौरान प्रेस की स्वतंत्रता को सीमित कर दिया था और बोदी-प्रत्यक्षीकरण लेख का स्थगित कर दिया था। वह न्यायालय के किसी नियम को रद्द कर सकती है जैसाकि 1966 में उसने बार डेमेज (बर्मा ग्रॉयल) ऐक्ट पारित करके न्यायालय के उस नियम को रद्द कर दिया था जिसमें उसने कहा था कि "युद्ध के दौरान नष्ट किये गये सम्पत्तियों के लिए बर्मा ग्रॉयल कंपनी दावे प्रस्तुत कर सकती है।" सक्षेप में, ब्रिटिश संसद को, जैसा कि डायली ने कहा है "उसके स्वयं के कानून द्वारा भी मर्यादित नहीं किया जा सकता।"

दूसरी ओर, अमरीका में साधारण और संवैधानिक कानून में अंतर किया जाता है। वहां संवैधानिक कानूनों में तभी संशोधन किया जा सकता है जब संविधान के अनुच्छेद V में वर्णित विशिष्ट प्रक्रिया को अपनाया जाता है पर्यन्त अमरीकी संविधान में संशोधन नहीं लागू किया जा सकता है जब कांग्रेस के दोनों सदन उसे अपने अपने दो-तिहाई बहुमत से पारित करें और तीन चौथाई राज्य विधान सभायें उसका अनुममथन करें। इस तरह संवैधानिक कानून में कांग्रेस की शक्ति आशिक है। दूसरी ओर कांग्रेस उन सब क्रियाओं को नहीं कर सकती जो ब्रिटिश संसद कर सकती है। उसका कार्यकाल निश्चित है, वह उस बड़ा नहीं कर सकती, वह न्यायालय के नियमों को रद्द नहीं कर सकती, आदि।

न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति का भेद—ब्रिटेन में साधारण कानून और संवैधानिक कानून में कोई भेद न होने के कारण वहां इस बात को निर्धारित करने के लिये किसी पंच या न्यायालय या न्यायालय की आवश्यकता नहीं पड़ती कि संसद द्वारा पारित कानून बंध है या नहीं। वहां न्यायालय कानून को मान्यता देता है, उसे लागू करता है उसे रद्द नहीं करता। वहां न्यायालय को अमरीका के भाति, किसी कानून की वैधता अथवा, औचित्य-अनौचित्य निर्धारित करने की अधिकार नहीं। संसद के शब्द ही कानून है और वह अंतिम कानून है। जहाँ सार विलियम ब्लैकस्टोन ने कहा है कि संसद जो कुछ करती है पृथ्वी पर कोई कानून उसे रद्द नहीं कर सकता।" जे ए ग्रार मेरिफैट ने भी कहा है कि ब्रिटेन का "प्राचीनता की दृष्टि से अनुसूचित, होआधिकार में व्यापक और शक्ति में असीम है स्वयं के अतिरिक्त यह अन्य किसी आंतरिक सत्ता को सर्वोच्च स्वीकार नहीं करती। साम्राट (साम्राज्य) के साम्राज्य में यह सभी पारमिक और पर पारमिक सत्ताओं के लिए सामलों में सम्प्रभु है।"

दूसरी ओर, अमरीकी कांग्रेस द्वारा पारित कानून अंतिम नहीं हैं। वे कांग्रेस के कानून पर न्यायिक पुनरावलोकन का तत्काल निरन्तर सदन को देते हैं। जब कभी कांग्रेस द्वारा पारित कोई कानून संविधान के प्राणियों के वि-

(ii) कांग्रेस ही युद्ध की घोषणा कर सकती है ।

(iii) कांग्रेस अपने पदाधिकारियों का चयन स्वयं करती है । उदाहरणतः प्रतिनिधि सदन अपने अध्यक्ष (स्पीकर) का और सीनेट अपने प्रस्थाई अध्यक्ष का चयन स्वयं करता है ।

(iv) कांग्रेस का प्रत्येक सदन अपने सदस्यों पर नियंत्रण रखने और उन्हें अनुशासित करने के लिए नियमों का निर्माण कर सकता है । कांग्रेस अपने सदस्यों पर महाभियोग नहीं लगा सकती परन्तु वह दा-तिहाई बहुमत से किसी सदस्य को सदन से निष्कासित कर सकती है ।

(v) कांग्रेस का प्रत्येक सदन अपनी कार्यवाही के नियमों का निर्माण स्वयं कर सकता है ।

4 निदेशात्मक शक्तियाँ (Directory Powers)—कांग्रेस एक निदेशात्मक मण्डल है । वह राष्ट्रपति के प्रशासन की देखरेख करती है और उसे समय-समय पर निदेश भी देती है । जब कभी कांग्रेस किसी कार्यपालिका सगठन या अभिव्यक्ति की रचना करती है तो वह उसके संचालन हेतु कुछ शर्तों, निर्देशों या सिद्धांतों की व्यवस्था भी कर देती है । वह उसके पदाधिकारियों की नियुक्ति एवं विमुक्ति के नियमों और उसकी वायप्रणाली के नियमों को भी निश्चित कर देती है । उनके लिए धनराशि स्वीकृत करते समय कांग्रेस उनका कार्य की समीक्षा करती है, उनमें से कुछ को जारी रखने, कुछ को समाप्त करने और कुछ का विस्तार करने के आदेश देती है । संक्षेप में, वित्त के माध्यम से कांग्रेस प्रशासन की नाभि पर नियंत्रण रखती है । कांग्रेस कार्यपालिका से सूचनाएँ और रिपोर्टें मांग सकती है ।

5 जांच शक्तियाँ (Investigative Powers)—कांग्रेस किसी विषय, मुद्दे या प्रश्न पर जांच करवा सकती है । सीनेट की जांच समितियों में तो सारा प्रशासन शर्माता एवं घबराता है । इन जांच समितियों के माध्यम से कांग्रेस प्रशासन पर नियंत्रण रखती है और उसकी अकुशलता और भ्रष्टाचार का पर्दाफाश करती है । कांग्रेस की जांचें जसाकि बुडरो विल्सन ने कहा है "निर्वाचकों की "शक्ति, वाणी, विवेक और मकल्प" हैं । इन्हीं के माध्यम से अमरीकी जनता सूचनाएँ प्राप्त करता है जो उसे कभी प्राप्त नहीं नहीं होती ।

6 न्यायिक शक्तियाँ (Judicial Powers)—कांग्रेस की "न्यायिक शक्तियाँ" मुख्यतः निम्न हैं—

(i) वह कानून द्वारा सर्वोच्च न्यायालय और अन्य निम्न स्तरीय न्यायालयों के सदस्यों को संस्था निश्चित कर सकती है । वह सर्वोच्च न्यायालय के अधीनस्थ क्षेत्राधिकार को निश्चित कर सकती है ।

(ii) वह राष्ट्रपति, उन राष्ट्रपति तथा अन्य उच्च पदाधिकारियों पर देश-

की आलोचनाओं का सामना नहीं करना पड़ता। वहाँ कार्यपालिका और व्यवस्थापिका दोनों का कार्यकाल निश्चित है। कांग्रेस कार्यपालिका को, महाभियोग प्रस्ताव के अतिरिक्त, समय से पूर्व पदच्युत नहीं कर सकती और कार्यपालिका भी कांग्रेस को समय से पूर्व भंग नहीं कर सकती।

6 शक्तियों के वास्तविक उपयोग में अन्तर—ब्रिटेन में संसद मिश्रित सर्वोच्च है परंतु व्यवहार में वहाँ उसकी सारी शक्तियों का उपयोग मंत्रिमण्डल करता है। जब तक मंत्रिमण्डल का संसद में बहुमत बना रहता है वह उसके हाथों का खिलौना बनी रहती है। वर्तमान समय में तो मंत्रिमण्डल की स्थिति अधिनायक जैसी है। लाड हेवट ने तो उसे "नवीन अधिनायकवाद" की संज्ञा दी है।

दूसरी ओर, अमरीका में कांग्रेस को जो शक्तियाँ संविधान द्वारा प्राप्त हुई हैं वह उनका स्वयं उपयोग करती है। राष्ट्रपति कांग्रेस की उपेक्षा या तिरस्कार नहीं कर सकता, उस समय भी नहीं जब राष्ट्रपति के दल का बहुमत कांग्रेस में होता है। इसका कारण यह है कि अमरीका में दलीय संगठन और नियंत्रण ढीला है और सीनेट एकता की भावना और सीनेटोरियल शिष्टाचार जैसी प्रथाओं के आधार पर कार्य करता है दलीय भावनाओं के आधार पर नहीं।

7 सदस्यों के राष्ट्रीय और स्थानीय दृष्टिकोण का भेद—ब्रिटिश संसद के सदस्यों का दृष्टिकोण व्यापक और राष्ट्रीय होता है। निस्संदेह उनका चयन निर्वाचन क्षेत्रों में होता है परंतु निर्वाचित होने के बाद वे क्षेत्र विशेष के प्रतिनिधि नहीं रहते बल्कि राष्ट्र के प्रतिनिधि बन जाते हैं। उन्हें स्थानीय हितास इतना लगाव नहीं होता जितना कि राष्ट्रीय हितों से होता है। ब्रिस्टल के मतदाताओं को सम्बोधित करते हुए बक ने एक बार कहा था, "आपके मतों के विपरीत भी प्रतिनिधि आपके हितों की रक्षा कर सकता है।" ब्रिटेन में ऐसा इसनिष्ठ है कि वहाँ न तो निर्वाचन क्षेत्र में निवास की योग्यता है और न ही दल का संगठन ढीला है। वहाँ दलों का दृष्टिकोण राष्ट्रीय है और दल के सदस्यों पर उनका नियंत्रण कठोर है।

दूसरी ओर, अमरीकी कांग्रेस के सदस्यों पर स्थानीय हितों एवं जातियों का अत्यधिक प्रभाव रहता है। वहाँ बुद्धि संधानिक व्यवस्थाएँ ही ऐसी हैं तथा वहाँ ऐसी प्रथाओं का विकास हुआ है कि कांग्रेस के सदस्य "स्थान विशेष के दूत" बन कर रह गये हैं। वहाँ अमरीकी संविधान ही इस बात की मांग करता है कि उन्हें उम राज्य के निवासी होना चाहिए जहाँ से वे चुनाव लड़ना चाहते हैं और प्रथा इस बात की मांग करती है कि उन्हें उम जिले (निर्वाचन क्षेत्र) का निवासी होना चाहिए जहाँ से वे चुनाव लड़ना चाहते हैं संविधान और प्रथा की व्यवस्थाएँ ही वहाँ स्थानीकरण को जन्म देती हैं। प्रतिनिधि नदन के दो वर्गों का

है जो सर्वधार्मिक धाराओं के विपरीत है अथवा प्राकृतिक याय की भावना या कानून की उचित प्रक्रिया (Due process of law) के विपरीत है तो 'यायालय उस कानून की श्रवण घोषित कर सकती है। जैसा कि 'यायाधीश ह्यूज ने कहा था कि "हम अमरीकावासी संविधान के अधिन शासित होने हैं परन्तु संविधान वही है जो 'यायाधीश कहने हैं कि यह क्या है।"

3 शक्तियों में पृथक्करण की व्याख्या द्वारा लगायी गयी सीमाएँ—अमरीका में शक्तियों के पृथक्करण की व्यवस्था को अपनाया गया है। इसका अर्थ यह है कि कांग्रेस न तो अपनी विधायी शक्तियों को शासन के दूसरे अंग को प्रत्यायोजित कर सकती है और न ही वह स्वयं शासन के दूसरे अंग की शक्तियों का अपहरण कर सकती है।

4 अनुच्छेद 1, खण्ड 9 द्वारा लगायी गयी सीमाएँ—संविधान के अनुच्छेद

1 खण्ड 9 में कांग्रेस की शक्तियों पर निम्न सीमाएँ लगायी गयी हैं—

(i) कांग्रेस विद्रोह और आक्रमण की स्थिति को छोड़कर बन्दी प्रत्यक्षीकरण लेन को स्थगित नहीं कर सकती।

(ii) कांग्रेस कार्योत्तर कानूनों का निर्माण नहीं कर सकती।

(iii) कांग्रेस राज्यों के निर्वात पर कोई कर नहीं लगा सकती।

(iv) कांग्रेस कुनीनता की द्योतक पदवियों को प्रदान नहीं कर सकती।

5 अनुच्छेद 5 द्वारा लगायी गयी सीमाएँ—कांग्रेस राज्यों की सहमति के बिना सीनेट में राज्यों के समान प्रतिनिधित्व की व्यवस्था में कोई परिवर्तन नहीं कर सकती। राज्यों की सहमति के बिना कांग्रेस राज्यों की सीमाओं में भी कोई परिवर्तन नहीं कर सकती।

6 राष्ट्रपति का वीटो—राष्ट्रपति की वीटो रूपी तलवार कांग्रेस के कानून निर्माण करने की शक्ति पर निरंतर लटकती रहती है। कांग्रेस द्वारा पारित कानून तभी लागू होते हैं जब राष्ट्रपति उन पर हस्ताक्षर कर उन्हें स्वीकार कर लेता है। निस्सन्देह राष्ट्रपति का वीटो विलम्बकारी है और कांग्रेस हमेशा उस अपने दो-तिहाई बहुमत से रह कर सकती है परन्तु ऐसा प्रायः बहुत कम होता है और राष्ट्रपति का वीटो अधिकांश स्थितियों में प्रभावी होता है। कांग्रेस सत्र के पिछले दस दिनों में राष्ट्रपति का जेनी वीटो स्वन प्रभावी होता है।

C ब्रिटिश संसद और अमरीकी कांग्रेस का तुलनात्मक अध्ययन

(A Comparative study of British Parliament & American Congress)

ब्रिटिश संसद और अमरीकी कांग्रेस दोनों अपने अपने देश की व्यवस्थापिकाएँ हैं दोनों में द्वि सदानात्मक व्यवस्था है दोनों की विधायी शक्तियों पर वायव्यिका वीटो विद्यमान है परन्तु फिर भी दोनों की शक्तियाँ और स्थिति में महान अंतर हैं। इसके लिए मूलतः अग्रलिखित कारण उत्तरदायी हैं—

विमर्शात्मक सदन के रूप में रचित किया है। इसी कारण इसके सदस्यों की संख्या थोड़ी रखी गयी है।

(ii) वे एक अनुभवी एवं योग्य सदस्यों के सदन की रचना करना चाहते थे। इसीलिए उन्होंने सीनेट के निर्वाचन की अप्रत्यक्ष व्यवस्था को अपनाया था। वतमान समय में सीनेट का निर्वाचन प्रत्यक्ष रूप से राज्यों की जनता द्वारा होता है परन्तु 1913 के 17वें संवैधानिक संशोधन से पूर्व उसका निर्वाचन अप्रत्यक्ष रूप से राज्य विद्वान सभाओं द्वारा होता था।

(iii) वे एक ऐसे शक्तिशाली सदन की रचना करना चाहते थे जो राष्ट्रपति और प्रतिनिधि सदन दोनों की स्वेच्छाचारिता पर नियंत्रण रख सके। इसी कारण उन्होंने सीनेट को राष्ट्रपति की नियुक्ति और सविन्य करने की शक्ति में साझेदार बनाया और उसे प्रतिनिधि सदन के समकक्ष विधायी और वित्तीय शक्तियाँ प्रदान कीं।

(iv) वे एक ऐसी निकाय की रचना करना चाहते थे जो सभी छोटे-बड़े राज्यों की प्रभुता की रक्षा कर सके। इसीलिए उन्होंने सीनेट में जहाँ छोटे बड़े राज्यों को समान प्रतिनिधित्व प्रदान किया वहाँ अवशिष्ट शक्तियाँ भी राज्यों को प्रदान कीं। यह सघ निर्माण और राज्यों के हितों के लिए आवश्यक था।

संगठन—सीनेट कांग्रेस का उच्च सदन है। यह सघ के एककोटी प्रतिनिधित्व करता है। इसमें सघ के राज्यों को समान प्रतिनिधित्व प्रदान किया गया है। संविधान का अनुच्छेद 1, खण्ड 3, पैरा 1 सघ की प्रत्येक छोटी बड़ी इकाई को सीनेट में दो प्रतिनिधि भेजने का अधिकार देता है। वतमान समय में अमरीकी सघ में 50 राज्य हैं। अतः सीनेट के सदस्यों की संख्या 100 है। प्रारम्भ में सघ में 13 राज्य थे, अतः उस समय इसके सदस्यों की संख्या केवल 26 थी।

संविधान के अनुच्छेद V के अनुसार सीनेट में राज्यों के समान प्रतिनिधित्व की व्यवस्था को राज्यों की सहमति के बिना बदला नहीं जा सकता अर्थात् राज्यों को उनके समान प्रतिनिधित्व से वंचित नहीं किया जा सकता। यह व्यवस्था जनसंख्या के आधार पर प्रतिनिधित्व की व्यवस्था के विपरीत है। यह असमान प्रतिनिधित्व और अमानुषानुपातिक प्रभाव को जन्म देती है। उदाहरण के लिये की जनसंख्या वाले नेवादा, अलास्का और रोड द्वीप जैसे राज्यों को कनेक्टिकट की संख्या वाले यूटाक और केंटकी जैसी राज्यों के समान प्रतिनिधित्व देने का कोई सामर्थ्य नहीं है। संवैधानिक संशोधन और संधियों के अनुसमर्थन के मद्दे पर तो यह अत्यधिक असंगत और असमान प्रभाव को जन्म देती है। जनसंख्या वाले राज्य मिलकर अथवा राष्ट्र का सम्पत्तिक वृद्धि के लिये को सुधारा मंगा है।

रहते हैं। निःसन्देह ब्रिटिश संसद का निर्माण कॉमन सभा, लाड सभा और साम्राज्यी से मिल कर होता है और उसका कोई एक भाग अकेले कानून का निर्माण नहीं कर सकता। परन्तु जहाँ समय ने साम्राज्यी को शुद्ध औपचारिक कार्यपालिका अध्यक्ष बना दिया है वहाँ लाड सभा की शक्तियाँ संसदीय अधिनियमों द्वारा (1911 और 1949 के अधिनियमों द्वारा) अत्यधिक सीमित कर दी गयी हैं। अतः वर्तमान समय में संसद की विधायी शक्तियों का वास्तविक प्रयोग कॉमन सभा ही करती है और उसे ही संसद के नाम से जाना जाता है।

दूसरी ओर, भ्रमरीकी कांग्रेस पूर्ण प्रभुत्व सम्पन्न निकाय नहीं। वह सर्वशक्तिमान और सक्षम संस्था नहीं। उसकी विधायी शक्तियाँ असीमित या निर्बाध नहीं वह केवल उन्हीं शक्तियों का उपयोग कर सकती है जिन्हें संविधान के अनुच्छेद 1, खण्ड 1 और खण्ड 8 के 18 पैराग्राफों में प्रदान किया गया है। जो शक्तियाँ उसे स्पष्ट रूप से प्रदान नहीं की गयीं या जिन्हें व्यक्तिगत ढंग से प्रदान की गयीं शक्तियों के अन्तर्निहित नहीं समझा जा सकता, उनका वह उपयोग नहीं कर सकती। भ्रमरीका में अवशिष्ट शक्तियाँ राज्यों के पास हैं। कांग्रेस न तो अपने क्षेत्र का प्रतिनिधित्व कर सकती है और न राज्यों के क्षेत्र का अपहरण कर सकती है।

2 कानून निर्माण करने की शक्ति में अन्तर—ब्रिटेन में साधारण और संवैधानिक कानूनों में कोई अन्तर नहीं किया जाता। वह दोनों प्रकार के कानूनों को एक प्रकार की प्रक्रिया द्वारा पारित कर सकती है। इसलिए वह किसी प्रकार के कानून का निर्माण कर सकती है, किसी कानून में परिवर्तन कर सकती है, किसी कानून को थोड़े समय के लिये स्थगित कर सकती है या उसे पूर्णतः रद्द कर सकती है। वह न पिछली संसदों द्वारा पारित कानूनों में बाध है और न वह आगामी संसदों पर किसी प्रकार की बाधाएँ लगा सकती है।

ब्रिटिश संसद अवैध को वैध (Legalise illegality) बना सकती है, कोई ऐसा न्यायिक निष्पत्ति नहीं जिसे वह रद्द नहीं कर सकती कोई ऐसी प्रथा नहीं जिसे वह समाप्त नहीं कर सकती, कॉमन ला का कोई ऐसा नियम नहीं जिसे वह उलट नहीं कर सकती। जसा कि डायरी ने कहा है कि 'वैधानिक दृष्टि से ब्रिटिश संसद इतनी शक्तिशाली है कि यह एक शिशु को प्रौढ़ करार दे सकती है, यह किसी व्यक्ति की मृत्यु के बाद उसे राजद्रोही सिद्ध कर सकती है, वह गर कानूनी सत्ता को कानूनी करार दे सकती है और यदि उचित समझे तो किसी व्यक्ति को अपने ही मामले में 'पापाधीश बना सकती है।'

ब्रिटिश संसद अपने कार्यकाल का बढ़ा सकती है जैसाकि 1716 में सप्त-वर्षीय अधिनियम द्वारा (Septennial Act of 1716) उमर किया था, यह अपने कार्यकाल को अनिश्चित काल तक बढ़ा सकती है जैसाकि 1939 में

तार, टेलीफोन आदि की सुविधायें उपलब्ध होती हैं। अवकाश ग्रहण करने के बाद उन्हें पर्याप्त सुविधायें प्राप्त होती हैं।

विशेषाधिकार एव उन्मुक्तियाँ—सीनेट के सदस्यों को प्रतिनिधि सदन के सदस्यों के समान ही विशेषाधिकार एव उन्मुक्तियाँ प्राप्त होती हैं। इन विशेषाधिकारों का उल्लेख अनुच्छेद 1, खण्ड 6, पैरा 1 में किया गया है। ये मुख्यतः निम्न हैं—

(1) सीनेट के किसी सदस्य द्वारा सीनेट में किसी विषय, प्रश्न या मुद्दे पर दिये गये भाषण या प्रकट किये गये विचारों के सम्बन्ध में अथवा किसी स्थान पर कोई प्रश्न नहीं किया जा सकता अर्थात् सीनेट में दिये गये भाषण के लिए सदस्यों को न बर्दी बनाया जा सकता है, न उन पर मुकदमा चलाया जा सकता है और न उन्हें गवाही देने के लिए किसी न्यायालय में बुलाया जा सकता है। सीनेट के बाहर जिन बयानों को निःदात्मक करार दिया जा सकता है वे सीनेट में सीनेटरों के विशेषाधिकार हैं।

(ii) संविधान सीनेट के सदस्यों को सीनेट की कार्यवाही में हिस्सा लेने की स्वतन्त्रता प्रदान करता है। देशद्रोहिता, महापराध और शांति भंग के अपराधों को छोड़ कर सीनेट के किसी सदस्य को अखिबेशन के समय बर्दी नहीं बनाया जा सकता। यह व्यवस्था सदस्यों की दीवानी मुकदमों से उन्मुक्ति प्रदान करती है। फौजदारी मुकदमों से नहीं।

अखिबेशन एव सत्रावसान—सीनेट के अखिबेशन प्रतिनिधि सदन के अखिबेशन के साथ 3 जनवरी को शुरू होना है और प्रायः 31 जुलाई तक चलता रहता है। कांग्रेस के दोनों सदनों का सत्रावसान एकट्ठा होता है। यदि सत्रावसान की तिथि के सम्बन्ध में दोनों सदनों सहमत न हों तो राष्ट्रपति कांग्रेस के सत्रावसान की तिथि निश्चित कर देता है। आवश्यकता पड़ने पर राष्ट्रपति कांग्रेस के अखिबेशन बुला सकता है।

गणपूर्ति—सीनेट की कार्यवाही में सम्पादन के लिए कुल सदस्यों के बहुमत अर्थात् 51 सदस्यों की उपस्थिति की आवश्यकता होती है। सीनेट के कुछ सम्बन्धों में अनुपस्थित रहने वाले सदस्यों की उपस्थिति की मांग कर सकते हैं।

पदाधिकारी—सीनेट के प्रमुख पदाधिकारी हैं अध्यक्ष, प्रस्थायी अध्यक्ष, सचिव, सार्जेंट एट आर्म्स, सेंपलर आदि। सीनेट में दला के पदाधिकारों की हानि है। इनमें प्रमुख हैं पेंडर लीडर और सचेतक। अध्यक्ष को छोड़कर, बर्दी अमरीका का उपराष्ट्रपति सीनेट का पदेन अध्यक्ष होता है, जो पेंडर पदाधिकारी सीनेट द्वारा स्वयं चुन जाते हैं। दलीय पदाधिकारी दलीय कोंक्स या सम्मनन द्वारा चुन जाते हैं।

होता है अथवा कांग्रेस अपने क्षेत्राधिकार का अतिश्रमण करती है तो न्यायालय उसे अवैध घोषित कर सकती है। 'अमरीका में संविधान सर्वाच्च है कांग्रेस नहीं, कांग्रेस तो संविधान की सन्तान है वही उसके अधीन एक संस्था है। वही न्यायालय संविधान का संरक्षक है, उसी के नियम अन्तिम होते हैं। जैसा कि 'यायाधीश ह्यूज ने कहा था कि "हम अमरीकावासी संविधान के आश्रित शासित होते हैं परन्तु संविधान वही है जो 'यायाधीश कहते हैं कि वह क्या है।'"

4 कार्यपालिका वोटों के प्रयोग में भिन्नता—ब्रिटेन में साम्राज्यी पूर्णतः एक औपचारिक कार्यपालिका अध्यक्ष है। सिद्धांततः वर्तमान समय में भी संसद द्वारा पारित विधेयकों पर उसे वोटों का अधिकार है परन्तु व्यवहार में 1707 से, साम्राज्यी ऐन के काल से, उसने इस शक्ति का प्रयोग नहीं किया। अतः साम्राज्यी की यह शक्ति प्रायः मृत हो गयी है।

दूसरी ओर, अमरीकी राष्ट्रपति एक वास्तविक कार्यपालिका अध्यक्ष है। कांग्रेस द्वारा पारित विधेयकों पर वह अपनी वोटों की शक्ति का प्रयोग करता है। निस्सन्देह राष्ट्रपति का वोट एक विलम्बकारी वोट है, क्योंकि कांग्रेस राष्ट्रपति द्वारा वोटों किये गये विधेयकों को पुनः अपने दो-तिहाई बहुमत से पारित कर वोटों को रद्द कर सकती है परन्तु ऐसा बहुत कम होता है और राष्ट्रपति का वोट ही प्रभावी रहता है। राष्ट्रपति का जेबी वोटों तो स्वतः प्रभावित होता है।

5 कार्यपालिका और व्यवस्थापिका के सम्बन्धों में अन्तर—ब्रिटेन में संसदात्मक शासन व्यवस्था है। वहाँ शक्ति पृथक्करण के सिद्धांत को नहीं अपनाया गया। अतः वहाँ कार्यपालिका और व्यवस्थापिका में निरन्तर घनिष्ठ सम्बन्ध बना रहता है। वहाँ कार्यपालिका का निर्माण ही संसद में बहुमत दल के सदस्यों से होता है। वहाँ कार्यपालिका विधान के क्षेत्र में संसद का नेतृत्व करती है। वहाँ कार्यपालिका संसद के प्रति सामूहिक रूप से उत्तरदायी होती है। वहाँ कार्यपालिका को संसद की आलोचनाओं, निन्दा प्रस्तावों और स्थगन प्रस्तावों का सामना करना पड़ता है। वहाँ संसद अविश्वास का प्रस्ताव पारित करके कार्यपालिका को समय से पूर्व पदच्युत कर सकती है और कार्यपालिका भी (प्रधानमंत्री) साम्राज्यी को परामर्श देकर संसद को समय से पूर्व भंग करा सकती है। इस तरह ब्रिटेन में कार्यपालिका और संसद निरन्तर एक दूसरे के सहयोग पर निर्भर करती है।

दूसरी ओर अमरीका में अध्यक्षतात्मक शासन व्यवस्था है। वहाँ शक्तियों का पृथक्करण के सिद्धांत का अपनाया गया है अतः वहाँ कार्यपालिका और व्यवस्थापिका एक दूसरे से पृथक् एवं स्वतंत्र हैं। वहाँ कार्यपालिका का निर्माण कांग्रेस से नहीं होता और न ही वह उसका प्रति उत्तरदायी होती है। कांग्रेस में कार्यपालिका के अनुपस्थित होने से उसकी विधायी प्रयत्नों का न्यूनतर उसकी समितियों या अध्यक्ष अथवा फ्लोर लीडर करने है। वहाँ कार्यपालिका को कांग्रेस

स्ट्राम थर्मण्ड 1957 में नागरिक अधिकार विधेयक पर 24 घण्टे से अधिक समय तक बोलता रहा। फिलिवस्टर के इस दुरुपयोग के बाद भी इसने किसी ऐसे विधेयक को नष्ट नहीं किया जिसके पीछे जनमत की शक्ति या रक्षा रही है। सीनेट ने जनइच्छा का सवदा आदर किया है।

सीनेट ने फिलिवस्टर को नियन्त्रित करने के लिए असफल प्रयास किए हैं। उदाहरणतः 1917 में यह नियम बनाया गया था कि 16 सदस्यों की मांग पर यदि सीनेट का दो-तिहाई बहुमत सहमत हो जाये तो किसी विषय पर वाद-विवाद को समाप्त किया जा सकता है। इस नियम का प्रयोग केवल एक बार कर्षण संधि पर वाद-विवाद को समाप्त करने के लिए किया गया था। उसके बाद इसका प्रयोग नहीं किया गया। सन 1949 में इस नियम में यह संशोधन होने से कि सीनेट के दो-तिहाई अनुसमर्थन का अभिप्राय सीनेट के कुल सदस्यों के दो तिहाई अनुसमर्थन से है इसकी व्यावहारिक उपयोगिता ही नष्ट हो गयी है। सन 1959 में 1917 के नियम को पुनः लागू कर दिया गया अर्थात् यदि 16 सदस्यों की मांग पर उपस्थित एक मतदान करने वाले दो तिहाई बहुमत का अनुसमर्थन प्राप्त हो जाये तो किसी विषय पर वाद-विवाद को समाप्त किया जा सकता है। सीनेट में इसे नियम 22 (Rule 22) के नाम से जाना जाता है। इस नियम का प्रयोग बहुत कम हुआ है। सीनेट जैसाकि श्रेणन ने कहा है एक "बातचीत करने वाली दुकान बने रहना चाहती है।"

कायवाही के नियम एवं सदस्यों को नियंत्रित करने की शक्ति—सीनेट अपनी कार्यवाही के नियमों का निर्माण स्वयं करता है। वह अपने सदस्यों को नियंत्रित एवं अनुशासित रख सकता है। वह उन्हें व्यवस्थित रहने के लिए कह सकता है, छोटे छोटे अप्रगर्भों के लिए किसी सदस्य की निन्दा कर सकता है जैसाकि 1954-55 में सीनेट ने मैक्कार्थी की निन्दा की थी। सीनेट अपने किसी सदस्य पर महाभियोग नहीं लगा सकता परन्तु वह अपने दो-तिहाई बहुमत से किसी सदस्य की निष्कासित कर सकता है। परन्तु इस व्यवस्था का बहुत कम प्रयोग किया गया है।

समितियाँ—सीनेट के गठन की सबसे महत्वपूर्ण विशेषता उसकी समितियों का गठन है। उसकी समितियों का गठन विषयवार किया गया है। वर्तमान समय में सीनेट की स्थायी समितियाँ की संख्या 16 है। इसकी महत्वपूर्ण समितियाँ हैं वित्त, विनियोग, विदेशी मामले, न्यायपालिका, अंतरराष्ट्रीय वाणिज्य तथा जाच समितियाँ। सीनेट इन्हीं समितियों से माध्यम से कार्य करता है। सारा के समक्ष जितने भी विषय या मुद्दे उपस्थित होते हैं समितियों ही उनकी धारणा करती है और विधेयकों के शीघ्रतया अनौचित्य का निर्धारण करती हैं। सीनेट का

कार्यकाल भी सदस्यो को अपने मतदाताओं को निरन्तर रिक्ताने के लिए मजबूर करता है। वहाँ दलों के मगठन भी ढीले हैं और सदस्यो पर उनका कठोर नियन्त्रण नहीं रहता। ये सब तत्त्व मिलकर कांग्रेस के सदस्यो का बाध्य करते हैं कि वे राष्ट्रीय हितो के स्थान पर स्थानीय हितो पर बल दें। इसीलिए स्थानीय हितो, लॉवियो समूहो, व्यक्तियो एवं परियोजनाओ के लिए कांग्रेस का प्रत्येक सदस्य राष्ट्रीय पत्र में अधिक से अधिक धनराशि प्राप्त करने की कोशिश करता है।

D कांग्रेस की विशिष्ट विशेषतायें (Distinctive Features of Congress)

कांग्रेस की विशिष्ट विशेषतायें मुख्यत निम्न हैं—

- 1 कांग्रेस में नायपालिका की अनुपस्थिति।
- 2 कांग्रेस को सीमितियों की महत्वपूर्ण भूमिका।
- 3 अत्यधिक शक्तिशाली उच्च सदन (सीनेट)।
- 4 विधेयको के प्रस्तुतीकरण की सरलता।
- 5 नाय की अत्यधिक मात्रा।
- 6 लॉबीइंग।
- 7 पाक बैरल।
- 8 लॉग रोलिंग।
- 9 जैरीमें-डॉरिंग।
- 10 फिलिबस्टर।
- 11 सीनेटोरियन शिष्टाचार।
- 12 स्थानीयकरण।
- 13 नायपालिका वीटो।
- 14 नायपालिका वीटो।

कांग्रेस की उपर्युक्त सभी विशिष्ट विशेषताओ का विस्तृत वर्णन इस अध्याय में यथास्थान दिया गया है। अतः उह यहाँ दोहराने से कोई लाभ नहीं। इनका अध्ययन यथा स्थान कीजिये।

E सीनेट (Senate)

उद्देश्य (Objectives)—सीनेट की रचना करने में अमरीकी सविधान, निर्माताओ के मुख्यत निम्न उद्देश्य रहे हैं—

(1) वे एक परामशदात्री एवं विचार-विमर्शत्मक सदन की रचना करना चाहते थे। उन्होंने राष्ट्रपति के कार्यों के निष्पादन के लिए किसी केबिनेट का निर्माण नहीं किया था। अतः उन्होंने सीनेट को एक परामशदात्री एवं विचार

उनका अनुसमर्थन कर देता है। यद्यपि "सिनेटोरियल शिष्टाचार" और "अवकाश नियुक्तियों" की प्रथाओं ने सीनेट के इस अधिकार को औपचारिक मात्र बना दिया है परन्तु इनमें सीनेट के इस अधिकार के महत्त्व में कोई अंतर नहीं आया। जब कभी राष्ट्रपति सीनेट की उपेक्षा करने का प्रयास करता है और सिनेटोरियल शिष्टाचार की प्रथा का उल्लंघन करता है तो सीनेट अपनी शक्ति के प्रभाव को व्यक्त करता है। उदाहरणतः भूतपूर्व राष्ट्रपति ट्रूमैन ने 1951 में इलीनोइस राज्य में सशोध न्यायालय के लिए जासफ ड्रकर और सी. ज. हैरिगटन को नियुक्त करते समय वहाँ के सीनेटर पाल डगलस से परामर्श नहीं किया था अर्थात् राष्ट्रपति ने सिनेटोरियल शिष्टाचार की उपेक्षा की थी अतः पाल डगलस ने सीनेट से यह कह कर कि यह नियुक्तियाँ "भुके अप्रिय हैं" रद्द करवा दी।

दूसरे, राष्ट्रपति द्वारा की गयी संधियाँ तभी लागू होती हैं जब सीनेट का दो तिहाई बहुमत उनका अनुसमर्थन कर देता है। यद्यपि "कायपालिका समझौते" की प्रथा ने सीनेट की इस शक्ति का ह्रास कर दिया है परन्तु इसने उसकी वास्तविकता को समाप्त नहीं किया। उदाहरणतः 1919 की वर्साय संधि का सीनेट का अनुसमर्थन प्राप्त न होने से अमरीका राष्ट्र संध का सदस्य न बन सका यद्यपि तत्कालीन अमरीकी राष्ट्रपति वुडरो विल्सन राष्ट्र संध के निर्माताओं में सन्धि। इसी तरह सीनेट के अनुसमर्थन के अभाव में 1979 में तत्कालीन अमरीकी राष्ट्रपति कार्टर द्वारा सोवियत संध से की गई साल्ट-2 संधि अभी तक लागू नहीं की जा सकी।

स्पष्ट है कि राष्ट्रपति सीनेट की उपेक्षा नहीं कर सकता। उसे आंतरिक और बाह्य नीतियों में सीनेट को रिभाना ही पड़ता है। वस्तुतः विदेशी सम्बंधों के मामले में विश्व में सीनेट का कोई साम्य नहीं। विदेश नीति के निर्माण में सीनेट नकारात्मक दृष्टि से ही नहीं अपितु सकारात्मक दृष्टि से भी उसके निर्माण में सहायक है। उदाहरणतः सन् 1948 में सीनेटर वेडनबर्ग के प्रस्ताव पर ही साम्यवाद के विस्तार को रोकने की नीति को स्वीकार किया गया था जो द्वितीय युद्धोत्तर काल का अमरीकी विदेश नीति का प्रमुख स्तम्भ है।

3 ग्यायिक शक्तियाँ—सीनेट वह उच्च मदन है जिसे प्रतिनिधि सदन द्वारा राष्ट्रपति, उप-राष्ट्रपति, यायावीशो तथा अथ उच्च पदाधिकारियों पर लगाय गये महाभियोग के आरोपों की जांच करने का एक मात्र अधिकार है।

4 जांच शक्तियाँ—सीनेट को किसी भी सदेहास्पद विषय पर जांच करने की शक्ति है। सीनेट को यह शक्ति, जैसा कि लॉस्को ने कहा है "अकुशल शासन को रोकने के लिए सबसे प्रभावशाली साधन है।" सीनेट समय-समय पर जांच समितियों की नियुक्तियाँ करता रहता है। ये समितियाँ ही प्रशासन की अकुशलता, अव्यवस्था और राजनीतिक वैईमानी का पदापास करती हैं। उदाहरणतः, सान

निर्वाचन एवं कार्यकाल—आरम्भ में सीनेट के सदस्यों के निर्वाचन की व्यवस्था अप्रत्यक्ष रखी गयी थी अर्थात् उसके सदस्यों का निर्वाचन राज्यों की विधान सभाओं द्वारा होता था। परन्तु जब इस व्यवस्था के दुष्परिणाम सामने आने लगे और राज्य विधान सभाओं अपने प्रतिनिधियों का चयन समय पर करने में असफल रहने लगे तो 1913 में 17वें संवैधानिक संशोधन द्वारा सीनेट के सदस्यों के निर्वाचन की प्रत्यक्ष व्यवस्था को स्थापित कर दिया गया। अतः वर्तमान समय में सीनेट के सदस्यों का निर्वाचन राज्यों की जनता द्वारा प्रत्यक्ष रूप से 6 वर्ष के लिए होता है। सीनेट पूर्णतः कभी विघटित नहीं होता। इसके एक-तिहाई सदस्य प्रति दो वर्ष बाद अवकाश ग्रहण करते हैं। सीनेट के सदस्यों के पुनर्निर्वाचन पर कोई संवैधानिक प्रतिबंध नहीं। इसका परिणाम यह हुआ है कि योग्य, अनुभवी एवं लोकप्रिय सीनेटर बार-बार निर्वाचित होते रहते हैं। उदाहरणतः एरिज़ोना का सीनेटर काल हेडन 35 वर्ष तक सीनेट का सदस्य रहा। जब कभी सीनेट में किसी राज्य का कोई स्थान रिक्त हो जाता है तो गवर्नर इसके लिए निर्वाचन लेख (Election Writ) जारी करता है। यदि राज्य का कानून आज्ञा दे तो गवर्नर रिक्त स्थान की अस्थायी पूर्ति कर सकता है।

योग्यताएँ—संविधान के अनुच्छेद 1, खण्ड 3, पैरा 3 में सीनेट के सदस्य के लिए निम्न योग्यताएँ निर्धारित की गयी हैं—

(i) वह 30 वर्ष की आयु ग्रहण कर चुका हो।

(ii) वह 9 वर्ष तक संयुक्त राज्य अमरीका का नागरिक रह चुका हो।

(iii) वह उस राज्य का निवासी हो जहाँ से वह निर्वाचन लड़ना चाहता है।

उपरोक्त योग्यताओं के अतिरिक्त संविधान का अनुच्छेद 1, खण्ड 5, पैरा 1 कांग्रेस के प्रत्येक सदन को अपने सदस्यों के निर्वाचनों, प्रत्यागतों और योग्यताओं का निर्णायक बनाता है। इसी आधार पर सीनेट ने नैतिक और राजनीतिक दृष्टि से आपत्तिजनक व्यक्तियों को सीनेट में बठने से मनाही की है। उदाहरणतः सन् 1926 में सीनेट ने इलीनोयिस के फ्रैंक एल स्मिथ और पैनसिलवैनिया के विलियम एस वेधर को सीनेट में बैठने से इमतिहाना मना किया कि उन हान प्रथमिक निर्वाचनों में अत्यधिक धन खर्च किया था।

शासन के अर्थ अर्थात् के सदस्य भी सीनेट की सदस्यता ग्रहण नहीं कर सकते। सीनेट के सदस्य अस्थायी रूप से अमरीका के प्रतिनिधि के रूप में अंतर्राष्ट्रीय सम्मेलनों अथवा संयुक्त राष्ट्र में हिस्सा ले सकते हैं।

वेतन एवं भत्ते—सीनेट के सदस्यों का प्रतिनिधि सदन के समान ही वेतन और भत्ते प्राप्त होते हैं। इन्हें कांग्रेस के कानून द्वारा समय-समय पर निर्धारित किया जाता है। सदस्यों को लिपिक और पोस्टल फ्रैंक अर्थात् नि:शुल्क डाक,

1 सीनेट में प्रत्येक छोटे बड़े राज्य को समान प्रतिनिधित्व प्रदान किया गया है। परन्तु ऐसा करना जनसंख्या के आधार पर प्रतिनिधित्व की व्यवस्था के विपरीत है। उदाहरणतः लासो की जनसंख्या वाले नेवादा और करोडा की जनसंख्या वाले न्यूयार्क को समान प्रतिनिधित्व प्रदान करना लोकतांत्रिक और न्याय के विरुद्ध है। यह असमानुपातिक प्रतिनिधित्व और असमानुपातिक प्रभाव को जन्म देता है। मंत्रिपरिषद् सशोधन और सन्धियों के अनुसममयन के मुद्दों पर समान प्रतिनिधित्व का तत्त्व अत्यधिक असमति और वमेल प्रभाव को जन्म देता है। छोटी जनसंख्या वाले राज्य मिलकर अर्थात् राष्ट्र का अल्पसंख्यक बहुसंख्यक की दृष्टियों को कुचल सकता है।

2 अमरीका के सीनेट के निर्वाचन में धन का अत्यधिक प्रभाव है। इसलिए सीनेट को 'धनाढ्यो का गढ़' अथवा 'करोड़पतियो का क्लब' कहा जाता है। सन् 1913 से इसके निर्वाचन प्रत्यक्ष होने पर भी धन के प्रभाव में कोई कमी नहीं आयी। यह प्रायः कहा जाता है कि डेलावेयर के सीनेटर डू पोन्ट कारपोरेशन (DUP Pont Corporation) से प्राप्त होने हैं और मोटाना के सीनेटर व्यापारिक हितों से प्राप्त होते हैं।

3 सीनेट में भाषण की असीम स्वतन्त्रता है जो इसके दुरुपयोग को जन्म देती है। सदस्यों ने व्यक्तिगत हितों एवं लॉबियों के हितों के लिए इसका दुरुपयोग किया है।

4 'सीनेटोरियल शिष्टाचार' जैसी प्रथाओं ने सीनेट के अनुसममयन की शक्ति को एक या दो मीनिटरों के हाथों में केन्द्रित कर दिया है, आदि।

G सीनेट के शक्तिशाली होने के कारण (Causes for the strength of the Senate)

अमरीकी राजनीतिक व्यवस्था में सीनेट सबसे "अद्भुत आविष्कार" है। सदन की ऐसी हड्डी है जिसे यदि निकाल दिया जाय तो सभ्य शासन ही नष्ट हो जाय। यह गुत्वशाकपण का ऐसा केन्द्र है जिसकी ओर सभी आकर्षित होते हैं। यह ऐसा समुलन केन्द्र है जो प्रतिनिधि सदन की उच्छ्रित शक्ति और राष्ट्रपति की महत्वाकांक्षाओं को रोकता है। यह शक्ति और प्रभाव का ऐसा मंच है जो राष्ट्रपति को रिझाना पड़ता है और राष्ट्रीय प्रेस को हमारे विचार विमर्श को समीक्षा कर उसे प्रकाशित करना पड़ता है। यह ऐसा लोकप्रिय सदन है जिसे कोई उपस्था नहीं कर सकता।

अमरीकी सीनेट विश्व में निर्विवाद रूप में श्रेष्ठ द्वितीय सदन है। इसमें कोई ऐसा दूरगम उच्च सदन नहीं जिसकी इतनी शक्ति और शक्ति का अर्थ ही है कि वह सदन या तो यथासंभव है या उनका निर्वाचन अत्यन्त ही है।

अमरीका का उपराष्ट्रपति सीनेट का पद अर्ध्यक्ष होता है। वह सीनेट की बैठकों की अध्यक्षता करता है परन्तु वह उसका सदस्य नहीं होता, वह बाह्य व्यक्ति होता है। इसलिए उसे सदन के वाद विवाद में हिस्सा लेने और मतदान करने का अधिकार नहीं होता। उसके पास केवल निर्णायक मत का अधिकार होता है जिसका प्रयोग वह गतिरोध की स्थिति में करता है अर्थात् जब सीनेट किसी मुद्दे या विषय पर समान रूप से विभाजित हो जाता है तो वह अपने निर्णायक मत का प्रयोग करता है। अमरीका के प्रथम उप-राष्ट्रपति जान एडम्स ने 20 बार अपने निर्णायक मत का प्रयोग किया था जो अब तक का एक रिकार्ड है।

सीनेट के अध्यक्ष की शक्तियाँ प्रतिनिधि सदन के अध्यक्ष की शक्तियों की तुलना में बहुत कम हैं। उसके पास नियुक्तियाँ करने की बहुत कम शक्तियाँ हैं क्योंकि सीनेट की सभी समितियाँ का चयन स्वयं सीनेट द्वारा होता है। सीनेट अपनी कार्यवाही के नियमों का निर्माण स्वयं करता है। अध्यक्ष केवल निश्चिन्त नियमों के अनुसार सीनेट की कार्यवाही का संचालन निष्पक्ष रूप से करता है। सीनेट का अध्यक्ष तो सीनेटरी को मायता भी अपने विवेकाधिकार के आधार पर प्रदान नहीं करता जैसाकि प्रतिनिधि सदन का स्पीकर करता है। वह मायता उसी क्रम में प्रदान करता है जिस क्रम में सीनेट के सदस्य मायता प्राप्त करने के लिए खड़े होते हैं।

अध्यक्ष की अनुपस्थिति में सीनेट का अस्थायी अध्यक्ष उसकी बैठकों की अध्यक्षता करता है। अस्थायी अध्यक्ष सीनेट बहुमत दल के कांस द्वारा नामांकित किया जाता है जिसे औपचारिक रूप में सीनेट निर्वाचित कर नेता है। अस्थायी अध्यक्ष सीनेट का सदस्य होता है अतः उसे सीनेट में मतदान करने का अधिकार होता है।

फिलिबस्टर—सीनेट के सदस्यों को भाषण की असीम स्वतन्त्रता प्राप्त है। जैसाकि लेविस केरोल ने कहा है कि सीनेट में "किसी भी प्रश्न के सम्बन्ध में किसी भी समय और कितनी भी दूरी तक विचार विमर्श किया जा सकता है।" सीनेट के सदस्यों की 'अखण्ड भाषण प्रहार' की स्वतन्त्रता को ही फिलिबस्टर कहते हैं। यह अल्पसंख्यक द्वारा किसी विधेयक पर मतदान में देरी करने की शक्ति है। यह विषयों या मुद्दों को प्रभावशाली बनाने का तरीका है। यह बहुमत के अत्याचार से बचने का तरीका है।

निस्सन्देह हठी सदस्यों का कोई एक गुट फिलिबस्टर के द्वारा शासन को असहाय और तुच्छ बना सकता है। उदाहरणतः अनेक बार सीनेट के सदस्यों ने अपनी बात को मनवाने के लिए घण्टा तक बाइबल उपयासा शब्दकोषों, ऐतिहासिक रचनाओं, कविताओं और प्रेम पत्रों को पढ़ कर सुनाया है। उदाहरणतः

वहा कायपालिका का निर्माण निम्न मदन से होता है, कायपालिका निम्न सदन के प्रति उत्तरदायी होती है, उसका जीवन्-मरण उसी पर निर्भर करता है। इन देशों में व्यवस्थापिका कभी भी अविश्वास का प्रस्ताव पारित करके कायपालिका को पदच्युत कर सकती है। दूसरी ओर, अमरीका में कायपालिका, अध्यात्मिक शासन व्यवस्था होने के कारण व्यवस्थापिका में स्वतन्त्र होती है। उसका निर्माण न तो कांग्रेस के सदस्यों से होता है और न ही वह उसके प्रति उत्तरदायी हानी है। कांग्रेस अविश्वास के प्रस्ताव द्वारा कायपालिका को पदच्युत नहीं कर सकती और न ही कायपालिका कांग्रेस को समय के पूर्व भंग कर सकती है। अमरीका में सीनेट ही कायपालिका शक्तियों में साभेदार है अतः वह प्रतिनिधि सदन से अधिक शक्तिशाली है।

3 प्रत्यक्ष कायपालिका शक्तियाँ—सीनेट विश्व में ऐसा उच्च सदन है जो राष्ट्रपति की कायपालिका शक्तियों में प्रत्यक्ष हिस्सा लेता है। उदाहरणतः राष्ट्रपति द्वारा की गयी नियुक्तियाँ तभी कार्यावित होती है जब सीनेट साधारण बहुमत से उनका अनुसमर्थन कर देता है। यद्यपि "सीनेटोरियल शिष्टाचार" और "अवकाश नियुक्तियों" की प्रथाओं ने सीनेट के इस अधिकार को औपचारिक मात्र बना दिया है परन्तु इनसे सीनेट के इस अधिकार के महत्त्व में कोई अंतर नहीं आया। कोई भी सीनेटर यह कह कर कि "मुझे यह नियुक्ति अप्रिय है" नामांकन को सीनेट में पार करवा सकता है जैसाकि 1951 में इली नोइस के सीनेटर पाल डगलस ने तत्कालीन राष्ट्रपति ट्रूमैन द्वारा सधीय न्यायालय के लिए जोसफ डूकर और सी जे हैरिण्डन की नियुक्ति को यह कह कर रद्द करवा दिया कि वे "मुझे अप्रिय है।"

दूसरे, राष्ट्रपति द्वारा की गई संधियाँ तभी लागू होती हैं जब सीनेट का दो तिहाई बहुमत उनका अनुसमर्थन कर देता है। यद्यपि "कायपालिका समझौते" की प्रथा ने सीनेट की शक्ति का ह्रास किया है परन्तु उसकी वास्तविकता को समाप्त नहीं किया। उदाहरणतः 1919 की वर्साय संधि को सीनेट का अनुसमर्थन प्राप्त नहीं होने से अमरीका राष्ट्र संध का सदस्य न बन सका यद्यपि तत्कालीन अमरीकी राष्ट्रपति वुड्रो विल्सन राष्ट्र संध के निर्माताओं में से थे। इसी तरह सीनेट के अनुसमर्थन के अभाव में 1979 में तत्कालीन अमरीकी राष्ट्रपति कार्टर द्वारा सोवियत संधि की गई सॉल्ट-2 संधि अभी तक लागू नहीं की जा सकी।

स्पष्ट है कि राष्ट्रपति सीनेट की उपेक्षा नहीं कर सकता। उसे आर्जी और बाह्य नीतियाँ के सम्बन्ध में सीनेट को रिश्ताना ही पड़ता है। उस कम से कम सीनेट के कुछ महत्त्वपूर्ण सन्धियों को विश्वास में लेना पड़ता है। सीनेट के तबारात्मक दृष्टि से ही नीतियाँ में हिस्सा नहीं लेता वह सवारात्मक दृष्टि से नीतियों के निर्माण में, विशेषकर विदेश नीति के निर्माण में हिस्सा लेता है।

कोई सदस्य दो स्थायी समितियों से अधिक का सदस्य नहीं हो सकता। समिति की अध्यक्षता के लिए वरिष्ठता के नियम का पालन किया जाता है।

शक्तियाँ—सीनेट एक "अदभुत आविष्कार" है। वह शासन की रीढ़ की हड्डी है। वह गुप्तवाक्य का केन्द्र है। शासन का कोई अंग उसकी उपेक्षा नहीं कर सकता। अपनी विधायी, कार्यपालिका और याचिका शक्तियों में वह सर्वाधिक विलक्षण और सर्वाधिक शक्तिशाली उच्च सदन है। विधान और वित्त के क्षेत्र में वह प्रतिनिधि सदन के समकक्ष शक्तियों का उपयोग करता है, कार्यपालिका शक्तियों में वह राष्ट्रपति की नियुक्ति और सधि करने सम्बन्धी शक्तियों में साम्प्रदायिक है, याचिका शक्तियों में अर्थात् प्रशासन की अनुश्लेषता, अक्षमता और बहमानी का पर्दाफाश करने और महाभियोग के आरोपों की जांच करने में उसकी शक्तियों की तुलना सर्वोच्च न्यायालय से की जा सकती है। सीनेट की ये शक्तियाँ ही उसे प्रथम श्रेणी का उच्च सदन बनाती हैं। वह द्वितीय श्रेणी का उच्च सदन नहीं, वह श्रेष्ठ एवं सर्वाधिक शक्तिशाली उच्च सदन है।

सीनेट की प्रमुख शक्तियाँ निम्न हैं—

1 विधायी एवं वित्तीय शक्तियाँ—विधान और वित्त के क्षेत्र में सीनेट प्रतिनिधि सदन के समान शक्तियों का उपयोग करता है। जहाँ ब्रिटिश लाउड सभा विधान के क्षेत्र में एक विलम्बकारी और पुनरीक्षणकारी सदन है और वित्त के क्षेत्र में वह केवल एक माह तक की देरी कर सकती है वहाँ अमरीकी सीनेट दोनों क्षेत्रों में प्रतिनिधि सदन के समान शक्तियों का उपयोग करता है। कोई भी साधारण या वित्त विधेयक तब तक कांग्रेस द्वारा पारित नहीं समझा जाता जब तक वह दोनों सदनों द्वारा समान रूप से पारित नहीं होता। वित्त विधेयक पहले प्रतिनिधि सदन में ही पेश किये जा सकते हैं, परन्तु सीनेट शीपक को छोड़ कर समूचे वित्त विधेयक को परिवर्तित या सशोधित कर सकता है।

अमरीका में साधारण विधेयक किसी भी मन्त्र में पेश किये जा सकते हैं। परन्तु अनुभव यह बताता है कि महत्वपूर्ण विधेयक सीनेट में ही पेश किये जाते हैं। और फिर उन्हें प्रतिनिधि सदन के विचारार्थ भेजा जाता है। दोनों सदनों के मतभेदों को सम्मेलन समिति द्वारा, जिसमें दोनों सदनों से बराबर-बराबर (3 से 9 तक) सदस्य लिये जाते हैं, सुलझाया जाता है। इसमें जीत प्रायः सीनेट की होती है क्योंकि प्रतिनिधि सदन के सदस्यों की तुलना में सीनेट के सदस्य अधिक कुशल राजनीतिज्ञ होते हैं। फिर भी यदि मतभेद दूर नहीं होने तो विधेयक का समाप्त कर दिया जाता है।

2 कार्यपालिका शक्तियाँ—सीनेट विश्व में ऐसा द्वितीय सदन है जो राष्ट्रपति की कार्यपालिका शक्तियों में प्रत्यक्ष हिस्सा लेता है। उदाहरणतः राष्ट्रपति द्वारा की गयी नियुक्तियाँ तभी कार्यान्वित होती हैं जब सीनेट साधारण बहुमत से

के प्रति जागरूकता बढ़ी है और नौकरशाही की शक्ति के विस्तार में बाधा पड़ी है। होने शक्तियों के पृथक्करण में भी महत्त्वपूर्ण संशोधन किये हैं। अमरीकी जांच समिति की व्यवस्था में ब्रिटिश शाही आयोग और कॉमन सभा में प्रश्न काल दोनों के गुण शामिल हैं। जैसाकि जी डी गैलोवे ने कहा है कि "स्थायी समिति व्यवस्था सहित जांच समिति वह वस्तुसूत्रा है जो बान्धती है, वह हाइफन है जो व्यवस्थापिका को कार्यपालिका के साथ जोड़ती है। इसने इंग्लिश सर्वेधानिक प्रणाली में मंत्रिमण्डल का स्थान ले लिया है, इसने नियन्त्रण के प्रभावशाली साधन प्रदान किये हैं, इसने जनमत को सूचित किया है और कांग्रेस की शक्ति का अत्यधिक बढा दिया है।"

6 महाभियोगों के आरोपों की जांच करने की शक्ति—सीनेट वह उच्च सदन है जिसे प्रतिनिधि सदन द्वारा राष्ट्रपति, उप-राष्ट्रपति यायाधीशों तथा अन्य उच्च पदाधिकारियों पर लगाये-गये महाभियोग के आरोपों की जांच करने का एक मात्र अधिकार है।

7 छोटा आकार—विश्व के अधिकांश देशों की व्यवस्थापिकाओं के उच्च सदनों के सदस्यों की संख्या सामान्यतः अधिक होती है परन्तु अमरीकी सीनेट के सदस्यों की संख्या कम है। उदाहरणतः ब्रिटिश लाइ सभा के सदस्यों की संख्या लगभग 1000 रहती है, परन्तु अमरीकी सीनेट के सदस्यों की संख्या केवल 100 है जो प्रतिनिधि सदन के सदस्यों की संख्या (435) से एक चौथाई से भी कम है। सीनेट का छोटा आकार उसे एक "क्लब" का रूप प्रदान करता है जिसके सदस्यों में पारस्परिक घनिष्ठता बनी रहती है। इसमें प्रत्येक सदस्य का महत्त्व बना रहता है। प्रत्येक सदस्य सदन की विधायी क्रिया में भाग ले सकता है। प्रत्येक सदस्य सीनेट की कम से कम दो समितियों का सदस्य बन सकता है जिससे उसे अपने व्यक्तित्व को उभारने का अवसर मिलता है। प्रतिनिधि सदन के सदस्यों को इस प्रकार के अवसर बहुत कम मिल पाते हैं क्योंकि उच्च सदस्यों की संख्या अधिक है।

8 लम्बा कार्यकाल स्थायित्व—प्रतिनिधि सदन की तुलना में सीनेट के सदस्यों का कार्यकाल लम्बा है। जहाँ प्रतिनिधि सदन के सदस्यों का प्रति दो वर्ष निर्वाचन होता है वहीं सीनेट के सदस्यों को इसकी चिन्ता दो वर्ष बाद करनी पड़ती है। इससे प्रतिनिधि सदन के सदस्यों का चुनाव अधिक प्रतियोगितापूर्ण होता है। इसका परिणाम यह होता है कि योग्य, जनप्रिय एवं सक्षम कर्मी सीनेटर बार-बार निर्वाचित हो सकते हैं। उदाहरणतः सीनेट में 29 वर्षों तक सीनेट का सदस्य रहा। सीनेट के एक निहाइ सदस्य प्रति दो वर्ष

की जाच समिति ने 1924 में अर्थात् मतपूर्व राष्ट्रपति हार्डिंग के शासन काल में तल वाण्ड का रूहस्योदघाटन किया जिसके फलस्वरूप उसके मंत्रिमण्डल के तीन सदस्यों का त्यागपत्र देना पड़ा। सीनेट की जाच समिति ने ही 1973 में वाटरगेट काण्ड का रूहस्योदघाटन किया जिसके फलस्वरूप तत्कालीन राष्ट्रपति निकसन ने त्यागपत्र दे दिया।

5 निर्वाचन सम्बन्धी शक्तियाँ—कुछ परिस्थितियों में सीनेट उप राष्ट्रपति का निर्वाचन करती है। जब उप-राष्ट्रपति पद के लिए किसी उम्मीदवार को निर्वाचक मण्डल में मतों का पूर्ण बहुमत प्राप्त नहीं होता तो सीनेट सबसे अधिक मत प्राप्त करने वाले प्रथम दो उम्मीदवारों में से एक का चयन उप-राष्ट्रपति पद के लिए कर लेती है। उदाहरणतः 1836 में ऐसी स्थिति उत्पन्न होने पर सीनेट ने एस. जॉन्सन को उप-राष्ट्रपति पद के लिए चुना था।

6 संवैधानिक शक्तियाँ—सीनेट प्रतिनिधि सदन के साथ मिल कर अपने दो-तिहाई बहुमत से संविधान में संशोधन करने का उद्देश्य से किसी प्रस्ताव को पारित कर सकती है।

7 पदाधिकारियों का चयन—सीनेट अध्यक्ष को छोड़ कर, क्योंकि अमरीका का उप-राष्ट्रपति पदेन सीनेट का अध्यक्ष होता है, अपने अन्य सभी पदाधिकारियों का चयन स्वयं करती है। उदाहरणतः सीनेट अपने अस्थायी अध्यक्ष, सचिव, सार्जेंट एट आर्म्स, पोस्टमास्टर और चैप्लेन का स्वयं चयन करती है।

8 नियमों का निर्माण एवं अनुशासनात्मक कार्यवाही—सीनेट अपनी कार्यवाही के नियमों का निर्माण स्वयं करती है। सीनेट अपने सदस्यों पर महाभियोग नहीं लगा सकती परन्तु वह अपने दो-तिहाई बहुमत से किसी सदस्य को सीनेट से निष्कासित कर सकती है परन्तु इस शक्ति का प्रयोग बहुत कम किया जाता है।

सीनेट अपने सदस्यों के निर्वाचना, प्रत्यागों और योग्यताओं का निर्णायक है। सीनेट ने इन व्यक्तियों को मदन की सदस्यता से बचिन रखा है जो सदन के बहुमत द्वारा नैतिक और राजनीतिक दृष्टि से अयोग्य समझे जाते रहे हैं। उदाहरणतः सीनेट ने 1926 में विलियम एस. वेयर को मदन में बठने से मना कर दिया था।

9 युद्ध एवं शांति सम्बन्धी शक्तियाँ—अमरीकी कांग्रेस को युद्ध की घोषणा करने की एक मात्र शक्ति प्राप्त है। इसका अर्थ यह है कि सीनेट प्रतिनिधि सदन के साथ मिलकर युद्ध और शांति सम्बन्धी घोषणायें कर सकती है।

F सीनेट की दुबलतायें

(Weaknesses of Senate)

निस्सन्देह सीनेट एक शक्तिशाली उच्च सदन है। इस पर भी उसकी रचना प्रथाओं एवं प्रक्रिया सम्बन्धी कुछ दुबलतायें हैं। इनमें से प्रमुख अप्रतिष्ठित हैं—

कुशाग्रबुद्धि व्यक्तियों को अपनी ओर खींचती है। यही कारण है कि जहाँ प्रतिनिधि सदन के सदस्य नीमिखिये और सामान्य बुद्धि के व्यक्ति होते हैं वहाँ सीनेट के सदस्य अनुभवी और श्रेष्ठ व्यक्ति होते हैं। जहाँ प्रतिनिधि सदन भावनाओं से प्रभावित होता है वहाँ सीनेट में गम्भीरता होती है। जैसा कि ब्राइट ने लिखा है कि सीनेट "सावजनिक भावनाओं के झुंझोरो में सरलता से प्रभावित नहीं होता।"

12 दलीय नियंत्रण का अभाव—सीनेट के सदस्य दलीय नियंत्रण से मुक्त हैं। वे दलीय भावनाओं से प्रभावित नहीं होते। वे विषयों पर स्वतन्त्र दृष्टिकोण अपनाते हैं। इसका मूल कारण यह है कि अमरीका के राजनीतिक दलों के संगठन ढीले हैं और वे अपने सदस्यों को नियंत्रित एवं निर्देशित करने की स्थिति में नहीं हैं। दूसरे, अमरीका में नायपालिका का निर्माण कांग्रेस से, बहुमत के आधार पर, नहीं होता। तीसरे, दलों के आधार पर निर्वाचित होने के बाद भी सदस्य दलीय रेखाओं में विभाजित नहीं होते और विषयों पर गुणा के आधार पर मतदान करते हैं।

13 एकता—सीनेट के सभी सदस्य एकता की भावना से कार्य करते हैं। वे 'जियो और जीने दो' के सिद्धांत में विश्वास करते हैं वह 'पारस्परिक रक्षा सब' है। जब कभी राष्ट्रपति या प्रतिनिधि सदन उसकी उपेक्षा करता है तो सीनेट एक ही ओर कार्य करता है। सदस्यों की दलीय भावनाएँ उन्हें उस प्रकार विभाजित नहीं करती जिन प्रकार संसदीय प्रणाली वाले देशों में व्यवस्थापिका के सदस्यों को करती है। उदाहरणतः जब 1938 में तत्कालीन राष्ट्रपति रूजवेल्ट ने सीनेटोरियन शिष्टाचार की प्रथा की उपेक्षा करने की वाग्दश की तो सारे सीनेट ने एक स्वर में उसका विरोध किया।

14 अल्प शक्तियाँ—सीनेट की कुछ अल्प शक्तियाँ निम्न हैं—

(i) संवैधानिक सशोधनों पर सीनेट के दो तिहाई बहुमत के समर्थन की आवश्यकता होती है।

(ii) जब निर्वाचन में उपराष्ट्रपति पद के किसी प्रत्याशी को पूरा बहुमत प्राप्त नहीं होता तो सीनेट सबसे अधिक मत प्राप्त करा वाले प्रथम दो प्रत्याशियों में से एक को उपराष्ट्रपति पद के लिए निर्वाचित करती है।

15 उच्च पदों को प्राप्त करने की पहली सीढ़ी—सीनेट की सदस्यता का सावजनिक पदों को प्राप्त करने की एक अनुपम एवं महत्त्वपूर्ण सीढ़ी है। राज्यों के राज्यपाल राष्ट्रपति तथा उपराष्ट्रपति जैसा उच्च पदों को प्राप्त नहीं कर पाते हैं।

16 प्रतिपक्ष सभ्यता—पार्टी की राजनीतिक व्यवस्था में सभ्यता का अभाव

है या उनके सदस्य नामांकित किये जाते हैं, अतः वे अलोकतान्त्रिक सदन कहलाते हैं। केवल अमरीकी सीनेट ही ऐसा उच्च सदन है जो राज्यों की जनता द्वारा प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित होने के कारण लोकतान्त्रिक सदन कहलाता है इसी भेद के कारण जहाँ दूसरे देशों के उच्च सदनों का दृष्टिकोण रुढ़िवादी और अनुदारवादी रहा है वहाँ अमरीकी सीनेट का दृष्टिकोण उदारवादी और प्रगतिशील रहा है तथा जहाँ अन्य देशों के उच्च सदनों की शक्तियों का ह्रास हुआ है वहाँ अमरीकी सीनेट की शक्तियों का विस्तार हुआ है।

शक्ति की दृष्टि में ब्रिटिश लाइ ममा जैसे उच्च सदन केवल विलम्बकारी और पुनरीक्षणकारी सदन है, कनाडा की सीनेट और स्विट्जरलण्ड की राज्य सभा जैसे उच्च सदनों में स्वेच्छा से निम्न स्थिति ग्रहण कर ली है, भारत की राज्य सभा जैसे उच्च सदन सर्वथा निकटतम दृष्टि से निबल और शक्तिहीन है, सोवियत सभ की राष्ट्रीयताप्रा की सोवियत और आस्ट्रेलिया की सीनेट जैसे उच्च सदन अमरीकी सीनेट की तुलना में ठिक नहीं सकते। केवल अमरीकी सीनेट ही ऐसा उच्च सदन है जो राष्ट्रपति द्वारा की गयी नियुक्तियों और संधियों के अनुसमर्थन के माध्यम से कार्यपालिका शक्तियों का उपयोग करता है और विधायी और वित्तीय क्षेत्र में प्रतिनिधि सदन के समान शक्तियों का प्रयोग करता है। अमरीकी सीनेट ही ऐसा उच्च सदन है जिसे महाभियोग के आरोपों की जांच का एकमात्र अधिकार है, जिसकी जांच शक्तियों से सारा प्रशासन घर्षता है, जिसकी फिलिबस्टर की प्रणाली उसे 'स्वतंत्र विवाद का मंच' बनाती है, जिसके सदस्यों की योग्यता, ज्ञान और अनुभव उमें अन्तर शक्तियों के उपयोग की क्षमता प्रदान करता है और जिसके सदस्यों की एकता उसे "पारस्परिक रक्षा सभ" बनाती है।

अमरीकी सीनेट को मुख्यतः निम्न तत्त्व शक्तिशाली बनाते हैं—

1 सविधान निर्माताओं की इच्छा सन्तुलन केन्द्र—अमरीका के सविधान निर्माता सीनेट का अमरीकी राजनीतिक व्यवस्था का सन्तुलन केन्द्र बनाना चाहते थे। वे एक ऐसे उच्च सदन की रचना करना चाहते थे जो सर्वोच्च हार्चि की रक्षा कर सके, प्रतिनिधि सदन की उच्छ खनता को रोक सके और राष्ट्रपति की राजतन्त्रात्मक महत्वाकांक्षाओं में रक्षा कर सके। दूसरे शब्दों में, अमरीकी सविधान निर्माताओं ने जनता की 'उसके शासकों, उसके नियमों और उसके क्षणिक भावावश्यों से रक्षा' हेतु ही सीनेट की रचना की थी। इसीलिए सविधान निर्माताओं ने सीनेट में राज्यों के समान प्रतिनिधित्व की व्यवस्था की उस राष्ट्रपति द्वारा की गयी नियुक्तियों और संधियों में अनुसमर्थन की शक्ति दी और विधान और वित्त के क्षेत्र में प्रतिनिधि सदन के समान शक्तियाँ प्रदान की।

2 ससदात्मक प्रणाली का अभाव—ब्रिटेन और भारत जैसे ससदात्मक प्रणाली वाले देशों में निम्न सदन उच्च सदन से इसलिए शक्तिशाली होता है कि

उदाहरणतः सन 1948 में सीनेट बडनबग के प्रस्ताव पर ही साम्यवाद के विस्तार को रोकने की नीति को स्वीकार किया गया था जो द्वितीय युद्धोत्तर काल की भ्रमरीकी विदेश नीति का प्रमुख आधार है।

4 समान विधायी एवं वित्तीय शक्तियाँ—विधान और वित्त के क्षेत्र में भ्रमरीकी सीनेट एवं अधीन सदन नहीं, वह एक समान सदन है। जहाँ ब्रिटिश लाइ सभा विधान के क्षेत्र में एक विनम्बकारी और पुनरीक्षणकारी सदन है और वित्त के क्षेत्र में वह केवल एक माह तक देरी कर सकती है वहाँ भ्रमरीकी सीनेट विधान के क्षेत्र में प्रतिनिधि सदन के समान शक्तियाँ का उपयोग करता है। वित्त विधेयक केवल प्रतिनिधि सदन में ही पेश किए जा सकते हैं परन्तु सीनेट शीपक को छोड़ कर समूचे वित्त विधेयक को मशोधित एवं परिवर्तित कर सकता है। एक बार सीनेट ने आयान निर्वात कर सम्प्रधी विधेयक में 847 संशोधन किये थे।

भ्रमरीका में साधारण विधेयक किसी भी सदन में पेश किए जा सकते हैं। परन्तु अनुभव यह बताता है कि महत्त्वपूर्ण विधेयक सीनेट में ही पेश किए जाते हैं। दोनों सदनों के मतभेदों का सम्मेलन समिति द्वारा, जिसमें दोनों सदनों से बराबर-बराबर (3 से 9 तक) सदस्य लिए जाते हैं, सुलझाया जाता है। इसमें जीत प्रायः सीनेट की होती है क्योंकि प्रतिनिधि सदन के सदस्यों की तुलना में सीनेट के सदस्य अधिक कुशल, योग्य और अनुभवी होते हैं। फिर भी यदि मतभेद दूर नहीं होते तो विधेयक को समाप्त कर दिया जाता है।

5 जाच शक्तियाँ—भ्रमरीकी सीनेट की जाच शक्तियाँ से सारा प्रशासन चरता है। उसकी जाच शक्तियाँ में, जसार्क डी डब्ल्यू ब्रोगन ने कहा है, "भ्रमरीकी राजनीतिक व्यवस्था की नियंत्रण और निन्दा करने की शक्ति निहित है।"

सीनेट प्रशासन से किसी सावजनिक विषय पर प्रश्न पूछ सकती है, सूचनाएँ प्राप्त कर सकती है और दस्तावेजों को मगवा सकती है। वह किसी सदेहास्पद विषय पर जाच के लिए जाच समितियों की नियुक्ति कर सकती है। ये जाच समितियाँ प्रशासन की अकुशलता, अकम्प्यता और राजनीतिक बेइमानों का पदापाश करती हैं। उदाहरणतः सीनेट की जाच समितियाँ न ही 1924 में अर्थात् भूतपूर्व राष्ट्रपति हार्डिंग के शासन काल में तेल काण्ड का रहस्योद्घाटन किया जिसके फलस्वरूप उसके मित्रमण्डल के तीन सदस्यों को त्यागपत्र देना पड़ा। इसी ने 1973 में वाटरगेट काण्ड का रहस्योद्घाटन किया जिसके फलस्वरूप तत्कालीन राष्ट्रपति निक्सन ने त्यागपत्र दे दिया।

सीनेट की जाच समितियों ने मैकार्थीवादी (Party interest) को जन्म दिया है परन्तु इनसे "प्रशासन की गद भाङने" में भी मदद मिली है, सावजनिक कर्तव्यों

अधिक से अधिक स्थान प्राप्त हो और विरोधी दल को कम से कम स्थान प्राप्त हो।

वेतन और भत्ते—प्रतिनिधि सदन के सदस्यों को सीनेट के सदस्यों के समान वेतन और भत्ते प्राप्त होते हैं। इन्हें कांग्रेस के कानून द्वारा समय-समय पर निर्धारित किया जाता है। सदस्यों को निषेक और पोस्टल फ्रैंक (निशुल्क डाक, तार, टेलीफोन आदि) की सुविधायें उपलब्ध होती हैं। अवकाश ग्रहण करने के बाद उन्हें पर्याप्त सुविधायें प्राप्त होती हैं।

विशेषाधिकार एवं उन्मुक्तियाँ—प्रतिनिधि सदन के सदस्यों को सीनेट के सदस्यों के समान ही विशेषाधिकार एवं उन्मुक्तियाँ प्राप्त होती हैं। (इनका विस्तृत बखान सीनेट के सदस्यों के विशेषाधिकारों एवं उन्मुक्तियों के अंतर्गत किया गया है। अतः इनका अध्ययन यथास्थान कीजिए।)

क्रमांक—आरम्भ से ही कांग्रेस (प्रतिनिधि सदन) को क्रमांकित किया जाता रहा है। उदाहरणतः 1788 के नवम्बर माह में 1789-90 के लिए निर्वाचित कांग्रेस का क्रमांक 1 था और 1982 के नवम्बर माह में 1983-84 के लिए निर्वाचित कांग्रेस का क्रमांक 98 है।

अधिवेशन और सत्रावसान—कांग्रेस का एक वर्ष में एक अधिवेशन भव्य होता है। आरम्भ में यह अधिवेशन 4 माह को शुरू हुआ करता था। परन्तु इतने लम्बी बतख सदस्य (Lame Duck Members) और लम्बी बतख अधिवेशन (Lame Duck Session) की प्रथाओं को जन्म दे दिया। क्योंकि पिछले नवम्बर के निर्वाचनों में पराजित सदस्य भी चार माह तक राष्ट्र के लिये कानूनों का निर्माण करने में सक्षम होते थे अतः उन्हें लम्बी बतख के नाम से सम्बोधित किया जाने लगा था। यह एक असंगति थी। अतः इसे 20वें संवैधानिक संशोधन द्वारा, ब्रिसे 3 फरवरी, 1933 को लागू किया गया था, दूर कर दिया गया और तब से अधिवेशनों को 3 जनवरी से शुरू किया जाने लगा है।

वर्तमान समय में प्रतिनिधि सदन के अधिवेशन सीनेट के अधिवेशनों के साथ 3 जनवरी को शुरू होते हैं और प्रायः 31 जुलाई तक चलते रहते हैं। कांग्रेस के दोनों सदन का सत्रावसान इकट्ठा होना है। यदि सत्रावसान की तिथि के सम्बन्ध में दोनों सदन सहमत नहीं हों तो राष्ट्रपति कांग्रेस के सत्रावसान की तिथि निर्दिष्ट कर देता है। आवश्यकता पड़ने पर राष्ट्रपति कांग्रेस के विशेष अधिवेशन बुला सकता है।

गणपूर्ति—प्रतिनिधि सदन की कामवाही के लिए कुल सदस्यों के 2/3 अर्थात् 218 सदस्यों की उपस्थिति की आवश्यकता होती है।

कामवाही के नियम एवं सदस्यों को नियंत्रित करने की शक्ति—

बाद पद-विमुक्त होते हैं, इसलिए सीनेट निरन्तर बना रहता है। ये सभी तत्व मिल कर सीनेट को स्थायित्व प्रदान करते हैं। ब्रोगन ने ठीक कहा है कि "राष्ट्रपति आते और चले जाते हैं, प्रतिनिधि सदन प्रति दो वर्ष बाद लुप्त हो जाता है परन्तु सीनेट बना रहता है।"

9 कायप्रणाली की सरल प्रक्रिया फिलिबस्टर—अमरीकी सीनेट विषय में सबसे अधिक विचार-विमर्श करने वाली विधाय है। यह "स्वतंत्र विवाद का मंच है।" इसके सदस्यों को विचार व्यक्त करने अर्थात् भाषण देने की असीम स्वतंत्रता है। सदस्यों की "अखण्ड भाषण प्रहार" को इस स्वतंत्रता को ही फिलिबस्टर कहते हैं। यह विषय या मुद्दों को प्रभावशाली (Dramatize) बनाने का तरीका है। यह बहुमत के अत्याचार से बचने का तरीका है।

निम्न-देह हठी सदस्यों का कोई एक गुट फिलिबस्टर के द्वारा शासन को असहाय और लुच्छ बना सकता है। उदाहरणतः अनेक बार इसके सदस्यों ने सदन में अपनी बात को मनवाने के लिए घंटा तक बाइबिल, उपवास, शब्दकोश, व्यक्तिगत रचनाओं, कविताओं और प्रेम पत्रों को पढ़ कर सुनाया है। सन 1903 में सीनेटर टिलमैन ने अपनी बात को मनवाने के लिए बामरन की रचना चाइल्डे हेल्थ को पढ़ना शुरू कर दिया था। फिलिबस्टर के इस दुरुपयोग के बाद भी इसने किसी ऐसे विधेयक का नष्ट नहीं किया जिसके पीछे जनमत की शक्ति या इच्छा रही है। सीनेट ने जनइच्छा का सवदा आदर किया है।

ब्रिटेन में काय पद्धति को सीमित करने के लिए प्रायः "समापन" और "मुख बंध" का प्रयोग किया जाता है। सीनेट में भी समय-समय पर फिलिबस्टर का नियंत्रित करने के लिए प्रयास किया गया है परन्तु उसमें विशेष सफलता नहीं मिली।

10 प्रत्यक्ष निर्वाचन—सीनेट उसी प्रकार से एक लाकतांत्रिक सदन है जिस प्रकार से प्रतिनिधि सदन एक लोकतांत्रिक सदन है। जहाँ हमारे देश की व्यवस्थापिकाओं के उच्च भवन अर्जन्तांत्रिक होने से निरल है वहाँ अमरीकी सीनेट के सदस्यों का निर्वाचन प्रत्यक्ष हान से बहु प्रजातांत्रिक भी है और सबल भी। यही उसकी शक्ति और प्रतिष्ठा का आधार है। जहाँ ब्रिटेन में लाड मन्त्रों के सदस्यों को जन प्रतिनिधि कहलान के लिए अर्थात् कॉमन सभा की सदस्यता प्राप्त करने के लिये उनकी सदस्यता त्यागनी पडनी है वहाँ 1913 के 17वें संवधानिक संशोधन के समय में अमरीकी सीनेट के सदस्यों का निर्वाचन ही जन प्रतिनिधि के रूप में होता है।

11 प्रतिभाशाली सदन—सीनेट एक प्रतिभाशाली सदन है। इसकी सदस्यता एक "पार्लियामेन्टरी" है। यह "राजनीतिज्ञ और सन्तों का आलम्बित स्थान है।" इसका छोटा आधार, सम्यो व्यवधि, काय की सरलता, राष्ट्र के कुशल, योग्य,

करता है, विधेयका की समितियों के विचाराय भेजता है, व्यवस्था सम्बन्धी प्रश्नों पर निर्णय देता है, नियमों की व्याख्या करता है, विषयों को मतदान के लिये प्रस्तुत करता है और परिणामा की घोषणा करता है, प्रतिनिधि सदन की ओर से दस्तावेजों पर हस्ताक्षर करता है, आदि ।

शक्तियाँ—प्रतिनिधि सदन की प्रमुख शक्तियाँ निम्न हैं—

1 विधायी एवं वित्तीय शक्तियाँ—संविधान के अनुच्छेद 1, खण्ड 1 के अनुसार राष्ट्रीय सरकार को “प्रदान की गयी सारी विधायी शक्तियाँ कांग्रेस में निहित हैं जिसका निर्माण सीनेट और प्रतिनिधि सदन से मिलकर होता है ।” स्पष्ट है कि संविधान विधान और वित्त के क्षेत्र में कांग्रेस के दोनों सदनों का समान शक्ति प्राप्त कर देता है । जब तक कोई साधारण या वित्त विधेयक दोनों सदनों द्वारा समान रूप में पारित नहीं होता तब तक वह कानून का रूप धारण नहीं कर सकता । वित्त विधेयक पहले प्रतिनिधि सदन में ही पेश किये जाते हैं परन्तु सीनेट शीपक को छोड़ कर समूचे वित्त विधेयक को परिवर्तित या सशोधित कर सकता है । साधारण विधेयक कांग्रेस के किसी सदन में पेश किये जा सकते हैं परन्तु अनुभव यह सिद्ध करता है कि महत्वपूर्ण विधेयक पहले सीनेट में ही पेश किये जाते हैं । किसी विषय पर यदि दोनों सदनों में मतभेद हो जाये तो उन्हें दोनों सदनों की सम्मेलन समिति द्वारा, जिसमें दोनों सदनों के बराबर-बराबर (3 से 9) सदस्य होने हैं, मुलभाया जाता है । यदि फिर भी दोनों सदनों में मतभेद बने रहते हैं तो विधेयक को समाप्त कर दिया जाता है । यह स्थिति ब्रिटेन को कॉमन सभा की स्थिति से भिन्न है । वहाँ लाड सभा एक विलम्बकारी उच्च सदन है । विधेयक पर प्रतिपक्ष निर्णय वामन सभा का होता है ।

2 कार्यपालिका शक्तियाँ—प्रतिनिधि सदन की कार्यपालिका शक्तियाँ नाम मात्र की हैं । अमरीका में अध्यक्षतात्मक शासन व्यवस्था होने से वहाँ कार्यपालिका कांग्रेस से अनुपस्थित होती है । कार्यपालिका का निर्माण न तो कांग्रेस से होता है और न वह उसके प्रति उत्तरदायी होती है । कार्यपालिका और कांग्रेस दोनों का कार्यपालक निश्चित होना है । न तो कांग्रेस राष्ट्रपति को, महाभियोग के प्रस्ताव को छोड़ कर, समय से पूर्व पदच्युत कर सकती है और न राष्ट्रपति कांग्रेस को सदन से पूर्ण विघटित कर सकता है । राष्ट्रपति की नियुक्तियाँ और सचिवों की शक्तियाँ सीनेट सांभाले हैं । प्रतिनिधि सदन नहीं । प्रतिनिधि सदन कार्यपालिका शक्ति में केवल दो रूपों में सम्बन्धित है—प्रथम, युद्ध की घोषणा करने में वह सीनेट के साथ मिल कर इस शक्ति का प्रयोग करता है और दूसरे, वह समितियों द्वारा प्रस्तावों को जान करवा सकता है ।

3 निर्वाचन सम्बन्धी शक्तियाँ—युद्ध परिस्थितियाँ में प्रतिनिधि सदन राष्ट्रपति का निर्वाचन करती है । यदि राष्ट्रपति पद के लिए किसी उम्मीदवार को

कार्य संस्था है। इसकी उपेक्षा नहीं की जा सकती है और इससे छुटकारा नहीं पाया जा सकता। इसके सहयोग के बिना प्रशासन के किसी महत्त्वपूर्ण कार्य को करना कठिन है। जैसा कि एफ जे हस्किन ने कहा है कि "कुछ ऐसी चीजें हैं जिन्हें राष्ट्रपति और सीनेट प्रतिनिधि सदन की सहमति के बिना कर सकते हैं और कुछ ऐसी चीजें हैं जिन्हें सीनेट और प्रतिनिधि सदन राष्ट्रपति की सहमति के बिना कर सकते हैं परन्तु वे चीजें बहुत कम हैं जिन्हें राष्ट्रपति और प्रतिनिधि सदन सीनेट की सहमति के बिना कर सकते हैं।"

उपरोक्त वचन से स्पष्ट है कि सीनेट विश्व में सबसे श्रेष्ठ उच्च सदन है। उसने प्रतिनिधि सदन को पूर्ण रूप से अस्त कर रखा है। उसने प्राचीन रोम के सीनेट की प्रतिष्ठा को बनाम रखा है।

II प्रतिनिधि सदन (House of Representatives)

संविधान निर्माता प्रतिनिधि सदन को एक लोक सदन के रूप में रचित करना चाहते थे। मत उद्घान इस जन इच्छा पर आधारित किया है। इसके दो वर्षों का कार्यकाल इस बात का प्रतीक है कि संविधान निर्माताओं की यह इच्छा थी कि प्रतिनिधि सदन निरन्तर सही और व्यापक जन इच्छाओं का प्रतिनिधित्व करता रहे। इस उद्देश्य हेतु संविधान में प्रत्येक दशान्दी बाद सदन के स्थानों के पुनर्निर्धारण की बात कही गयी है। यद्यपि प्रतिनिधि सदन के दो वर्षों का कार्यकाल विश्व की विधान सभाओं के निम्न सदनों के कार्यकाल की तुलना में सबसे थोड़ा कार्यकाल है फिर भी अमरीकी जनता इसे वर्तमान समय में भी इसी रूप में बनाये रखना चाहती है। उसका विश्वास है कि प्रति दो वर्षों बाद सदन में राष्ट्रपति की पार्टी पर नियंत्रण रखना आवश्यक है। यदि प्रतिनिधि सदन के कार्यकाल को बढ़ा कर चार वर्षों कर दिया जाय, जैसा कि अनेक बार इसके लिये प्रस्ताव भी पेश किये गये हैं, तो इसके निर्वाचन का महत्त्व समाप्त हो जायेगा और वह राष्ट्रपति के चुनाव में ही डूब कर रह जायेगा।

संगठन—प्रतिनिधि सदन कांग्रेस का निम्न सदन है। यह लोकप्रिय सदन है। यह अमरीकी जनता का प्रतिनिधित्व करता है। सीनेट का भाति अमरीकी सभ के एकको का नहीं। इनके सदस्यों का निर्वाचन बयस्क मताधिकार के आधार पर प्रत्यक्ष रूप में दो वर्षों के लिए किया जाता है।

अमरीकी संविधान किसी राष्ट्रीय मताधिकार की व्यवस्था नहीं करता। संविधान के अनुच्छेद 1, खण्ड 2, परा 1 में केवल इस बात की व्यवस्था की गयी है कि "प्रतिनिधि सदन के सदस्यों का निर्वाचन में उही मतदाताओं को अधिकार है जिन्हें राज्य विधान सभाओं के निम्न सदन के सदस्यों के निर्वाचन में मतदान करने

कॉमन सभा या अमरीकी सीनेट की भाँति कार्यपालिका को नियंत्रित करने की शक्ति नहीं, विधान और वित्त के क्षेत्र में उसकी स्थिति ब्रिटिश कॉमन सभा की भाँति अतिम या सर्वोपरि नहीं बल्कि सीनेट के समान है, उसके विचारों ने ब्रिटिश कॉमन सभा या सीनेट के विचारों की भाँति किन्हीं ऐतिहासिक विचारों का रूप ग्रहण नहीं किया, उसके सदस्यों की महत्ता और प्रतिभा ब्रिटिश कॉमन सभा या सीनेट के सदस्यों की भाँति नहीं रहों, वे प्रायः सामान्य बुद्धि के सामान्य राजनीतिज्ञ रहे हैं।

प्रतिनिधि सदन के निर्बल होने के मुख्य कारण निम्न हैं—

1 विधान और वित्त के क्षेत्र में निर्बल—ब्रिटेन और भारत में निम्न सदन उच्च सदन से इसी शक्तिशाली एवं महत्वपूर्ण होता है कि विधान और वित्त के क्षेत्र में उसकी शक्ति उच्च सदन से अधिक और निर्णायक होती है। दूसरी ओर अमरीका में विधान और वित्त के क्षेत्र में प्रतिनिधि सदन और सीनेट की शक्ति बराबर है। जब तक कोई माध्याम अथवा वित्त विधेयक दोनों सदनों द्वारा समान रूप में पारित नहीं होता तब तक वह कानून का रूप धारण नहीं कर सकता। निस्सन्देह वित्त विधेयक पहले प्रतिनिधि सदन में ही पेश किये जा सकते हैं परन्तु सीनेट शीपक को छोड़ कर समूचे वित्त विधेयक को सशोधित कर सकता है। साधारण विधेयक किसी भी सदन में पेश किये जा सकते हैं परन्तु अनुभव यह बताता है कि महत्वपूर्ण विधेयक पहले सीनेट में ही पेश किये जाते हैं। किसी विधेयक पर यदि दोनों सदनों में मतभेद हो जाते हैं तो उन्हें दोनों सदनों की सम्मेलन मिति द्वारा, जिसमें दोनों सदनों के बराबर-बराबर (3 से 9) सदस्य निये जाते हैं चुनना जाता है। यदि फिर भी मतभेद बने रहें तो विधेयक को समाप्त कर दिया जाता है। यह स्थिति ब्रिटेन और भारत से बिल्कुल भिन्न है।

2 कार्यपालिका शक्ति में निर्बल—ब्रिटेन और भारत में निम्न सदन इन लिये शक्तिशाली होता है कि इन देशों में मंत्रिमण्डल (कार्यपालिका) निम्न सदन के प्रति उत्तरदायी होता है और वह उन्हीं समय तक अपने पद पर बना रहता है जब तक निम्न सदन के बहुमत का विश्वास उसे प्राप्त होता है। जब यह विश्वास समाप्त हो जाता है तो मंत्रिमण्डल को त्यागपत्र देना पड़ता है। दूसरी ओर अमरीका में अध्यक्षतात्मक शासन प्रणाली होने से वहाँ कार्यपालिका प्रतिनिधि सदन के प्रति उत्तरदायी नहीं होती। कार्यपालिका का कार्यकाल निश्चित होता है। राष्ट्रपति की शक्तियों में केवल गोट साभेदार है क्योंकि सीनेट ही राष्ट्रपति द्वारा कानून नियुक्तियों और मन्त्रियों का अनुसमर्थन करता है। दूसरे शब्दों में, प्रतिनिधि सदन सीनेट से निर्बल है। प्रतिनिधि सदन केवल उस समय कार्यपालिका शक्ति का प्रयोग करता है जब वह सीनेट के साथ मिल कर युद्ध की घोषणा करता है या जब वह

(ii) वह 7 वर्ष तक संयुक्त राज्य अमरीका का नागरिक रह चुका हो।

(iii) वह उस राज्य का निवासी हो जहां से वह निर्वाचन लड़ना चाहता है।

(iv) वह अमरीका के अर्थोन्नत अर्थ किसी पद पर विद्यमान न हो।

उपरोक्त योग्यताओं के अतिरिक्त कोई व्यक्ति तभी प्रतिनिधि सदन का सदस्य बन सकता है जब वह मतदाताओं द्वारा निर्वाचित हो जाता है और सदन उसे स्वीकार कर लेता है। क्योंकि संविधान का अनुच्छेद 1, खण्ड 5, पैरा 1 कांग्रेस के प्रत्येक सदन को अपने सदस्यों के निर्वाचन प्रत्यागता और योग्यताओं का निर्णायक बनाता है अतः जब तक सदन किसी निर्वाचित व्यक्ति का स्वीकार नहीं कर लेता तब तक वह सदन की सदस्यता ग्रहण नहीं कर सकता। उदाहरणतः 1900 में प्रतिनिधि सदन ने उटाह (Utah) के त्रिधम एच राबर्ट्स को सदस्यता से इसलिए वंचित रखा कि वह बहु विवाही (Polygamist) था। इसी प्रकार बिकटर एल बजर को विसकांसिन के मतदाताओं ने दो बार निर्वाचित किया परन्तु दोनों बार सदन ने उसे सदस्यता से इस नियम वंचित कर दिया कि उसके विचार अ-अमरीकी (Un-American) थे।

अमरीकी संविधान किसी सदस्य से कांग्रेस जिले (निर्वाचन क्षेत्र) में निवास की मांग नहीं करता परन्तु जिले के मतदाताओं ने गैर निवासियों को कभी निर्वाचित नहीं किया। अतः अब यह प्रथा बन गयी है कि प्रत्याशी उस जिले का भा निवासी होना चाहिए जहां से वह चुनाव लड़ना चाहता है। सन् 1842 में जिले को इस योग्यता को भी कानून द्वारा लागू कर दिया गया। अमरीकी मतदाताओं की धारणा है कि प्रतिनिधि पहले जिले का प्रतिनिधि है फिर वह राष्ट्र का प्रतिनिधि है। प्रतिनिधि सदन के सदस्यों को इसीलिये "जिले के राजदूत" कहा जाता है। इसे ही स्थानीकरण अथवा क्षेत्रवाद (Localism or Regionalism) कहा जाता है। इस प्रथा और नियम से सदस्य स्थान विशेष की आवश्यकताओं से तो परिचित रहता है परन्तु राष्ट्रीय स्तर पर उसका दृष्टिकोण सकीए हो जाता है। यह ब्रिटिश व्यवस्था से सर्वथा भिन्न है। ब्रिटेन में निर्वाचन क्षेत्र में निवास करने की कोई योग्यता नहीं। वहां कॉमन सभा का सदस्य राष्ट्र का प्रतिनिधि समझा जाता है विशेष निर्वाचन क्षेत्र का नहीं।

कांग्रेस जिले (निर्वाचन क्षेत्र) के निर्धारण का अधिकार राज्य विधान सभाओं के पास है क्योंकि उन्होंने जिले के निर्धारण एवं पुनर्निर्धारण सम्बन्धी किसी समुचित व्यवस्था का विकास नहीं किया अतः वहां जैरीमैडरिंग की प्रथा प्रचलित है अर्थात् राज्य विधान सभा में बहुमत प्राप्त दल अपने राजनीतिक हितों की पूर्ति के लिए कांग्रेस जिलों का निर्धारण इस प्रकार करता है कि उस

सदन अपनी कार्यवाही के नियमों का निर्माण स्वयं करना है। वह अपने सदस्यों को नियंत्रित एवं अनुशासित रख सकता है। वह उन्हें व्यवस्थित रहने के लिये कह सकता है। छोटे-छोटे अपराधों के लिए किसी सदस्य को निन्दा कर सकता है। प्रतिनिधि सदन अपने किसी सदस्य पर महाभियोग नहीं लगा सकता परन्तु वह अपने दो तिहाई बहुमत से किसी सदस्य को निष्कासित कर सकता है। परन्तु इस व्यवस्था का बहुमत कम प्रयोग किया गया है।

समितियाँ—प्रतिनिधि सदन अपनी स्थायी समितियों के माध्यम से कार्य करता है। वर्तमान समय में इसकी स्थायी समितियों की संख्या 20 है। प्रतिनिधि सदन के समक्ष जितने भी विषय या मुद्दे उपस्थित होते हैं समितियाँ ही उनको खान-घीन करती हैं और विधेयकों के औचित्य-अनौचित्य का निर्धारण करती हैं। प्रतिनिधि सदन का एक सदस्य एक ही स्थायी समिति का सदस्य हो सकता है। समिति की अध्यक्षता के लिये वरिष्ठता के नियम का पालन किया जाता है।

रिकार्ड—कांग्रेस की कार्यवाही एवं विवादों का रिकार्ड रखा जाता है। इन्हें 'जरनल' (Journal) और कांग्रेस रिकार्ड (Congressional Record) के रूप में प्रकाशित किया जाता है। "जरनल" कांग्रेस के कार्यों, प्रस्तावों एवं मतदान का सरकारी रिकार्ड है जबकि "कांग्रेस रिकार्ड" उन सब बातों का रिकार्ड है जो कांग्रेस में सदस्यों द्वारा कही जाती हैं।

पदाधिकारी—प्रतिनिधि सदन के प्रमुख पदाधिकारी हैं अध्यक्ष (स्पीकर), लिपिक (Clerk) सार्जेंट ऐट आर्म चैंपलैन आदि। मीनिंग भ्रमों के पदाधिकारी भी होते हैं। इनमें प्रमुख हैं फ्लोर लीडर और सचेतक। सदन के सभी पदाधिकारियों को प्रतिनिधि सदन द्वारा स्वयं चुना जाता है। दलीय पदाधिकारी दलीय कॉन्स या सम्मेलन द्वारा चुने जाते हैं।

प्रतिनिधि सदन के अध्यक्ष को स्पीकर कहते हैं। इसका निर्वाचन सदन द्वारा प्रथम सत्र में ही कर लिया जाता है। वास्तव में सदन में बहुमत प्राप्त दल उसका नामांकन करता है और सदन उसे औपचारिक रूप से निर्वाचित कर लेता है। प्रतिनिधि सदन के स्पीकर का पद की विशेषता यह है कि वह एक दलीय पद है। उसका निर्वाचक ब्रिटेन की भाँति विपक्ष की सहमति से सबसम्मति के आधार पर नहीं होता है वह सदन में निष्पक्षता या निर्दलीयता के आधार पर व्यवहार नहीं करता उसका निर्वाचन निर्विरोध नहीं होता। अतः वह सदन में एक दलीय व्यक्ति की भाँति व्यवहार करता है। वह ब्रिटेन के स्पीकर की भाँति सदन के व्यक्ति के रूप में कार्य नहीं करता। वह सदन में दल की नीतियों का समर्थन करता है। नक्षत्र में प्रतिनिधि सदन का स्पीकर आरम्भ से अतः तब एक दलीय व्यक्ति होता है।

स्पीकर सदन की बैठकों की अध्यक्षता करता है, सदन में शांति, व्यवस्था और अनुशासन बनाये रखता है, सदस्यों को अपने विवेकासुसार भाषण प्रदान

स्पष्ट है कि अमरीकी प्रतिनिधि सदन न रचना में, न शक्तियों में और न स्थिति में सीनेट के समान है। जैसाकि लास्की ने कहा है कि "प्रतिनिधि सभा उन सब बायों को ढरने में जो उससे अपेक्षित है निता त असफल रही है।" यह "श्रेष्ठ जाति के सवथा अयोग्य है।" इस पर भी प्रतिनिधि सदन निरर्थक या निष्फल सस्था नहीं। वह जैसाकि पेंटरसन ने कहा है, "राष्ट्र का लघु रूप है।" वह राष्ट्रीय जीवन के विविध वर्गों एवं खण्डों का प्रतिनिधित्व करता है। क्रिस्टोफर हटर का मत है कि 'वह ऐसी उद्योगशाला है जिसके माध्यम से अमरीकी लोगों की इच्छायें बाधून में परिवर्तित होती है।'

J स्पीकर (Speaker)

प्रतिनिधि सदन के अध्यक्ष को स्पीकर कहते हैं। यह सदन का अस्थायिक महत्त्वपूर्ण, सर्वैधानिक और सम्मानीय पद है। इसका महत्त्व इसकी सवधानिकता के कारण ही नहीं बल्कि इस कारण भी है कि औपचारिक राजनीतिक शक्ति के रूप में इसका दूसरा स्थान है अर्थात् राष्ट्रपति के बाद है। जब राष्ट्रपति और उप-राष्ट्रपति के दोनों पद मृत्यु अथवा अशक्तता के कारण रिक्त हो जाते हैं तो स्पीकर राष्ट्रपति के पद को ग्रहण करता है।

निर्वाचन—अमरीकी संविधान के स्पीकर के पद की रचना अनुच्छेद 1 खण्ड 2, पैरा 5 में करता है। इसके अनुसार प्रतिनिधि सदन अपने स्पीकर तथा अन्य पदाधिकारियों का चयन करता है। इस तरह औपचारिक रूप से स्पीकर का निर्वाचन प्रतिनिधि सदन द्वारा प्रथम सत्र में ही किया जाता है। परंतु वास्तव में सदन में बहुमत प्राप्त दल उसका निर्वाचन करता है। कांग्रेस के सत्र के शुरू होने से पूर्व ही पार्टियां संगठन सम्बन्धी बैठकों का आयोजन करती हैं और स्पीकर सहित कांग्रेस के पदों के लिए व्यक्तियों को नामजद करती हैं। बहुमत दल द्वारा नामजद किया गया व्यक्ति ही स्पीकर पद के लिए निर्वाचित किया जाता है। यदि अल्पसंख्यक दल भी अपने उम्मीदवार को स्पीकर के पद के लिए खड़ा करता है तो इस तरह 'अमरीकी स्पीकर का पद एक दलीय पद है जिसका निर्वाचन दल आधार पर होता है। दलीय होने के कारण वह सदन में अपने दल की नीतियां समर्थन करता है।' अमरीकी स्पीकर की यह स्थिति ब्रिटिश स्पीकर से भिन्न ब्रिटिश स्पीकर का निर्वाचन सत्रसम्मति से (बहुमत के नेता और अल्पमत के बीच विचार विमर्श से) होता है अमरीका की भाँति ब्रिटेन में स्पीकर पद ग्रहण करने ही अपने के आधार पर नहीं होता। निदलीय बा जना है अमरीका की भाँति ब्रिटेन में स्पीकर पद ग्रहण करने ही अपने तम दलीय। मत दम का नहीं। अमरीका में गदन का अध्यक्ष और बहुमत मा दलीय नहीं।

निर्वाचक मण्डल के मतों का पूर्ण बहुमत प्राप्त नहीं होता तो प्रतिनिधि सदन प्रथम तीन उम्मीदवारों में से किसी एक को राष्ट्रपति पद के लिए चुन लेता है। इस स्थिति में प्रतिनिधि सदन के सदस्य राज्यों के आधार पर मतदान करने हैं और सदन में किसी राज्य के चाहे कितने ही प्रतिनिधि हों न हों उन सबका एक ही मत होता है। बहुमत प्राप्त करने वाले उम्मीदवार को राष्ट्रपति चुन लिया जाता है। प्रतिनिधि सदन ने 1800 में थॉमस जेफरसन और सन् 1828 में जॉन क्विन्सी एडमस को राष्ट्रपति पद के लिए चुना था।

4 **यायिक शक्तिया**—देशद्रोहिता, घूसखोरी तथा अन्य गम्भीर अपराधों के लिए राष्ट्रपति, उप राष्ट्रपति यायाधीश तथा अन्य उच्च पदाधिकारियों पर महाभियोग लगाने की एक मात्र शक्ति प्रतिनिधि सदन के पास है। प्रतिनिधि सदन द्वारा महाभियोग के आरोप लगाए जाने के बाद सीनेट जारी जांच कर सकती है।

5 **संवधानिक शक्तिया**—प्रतिनिधि सदन सीनेट के साथ मिल कर अपने दो तिहाई बहुमत से संविधान में संशोधन करने के उद्देश्य से किसी प्रस्ताव को पारित कर सकती है।

6 **पदाधिकारियों का चयन**—प्रतिनिधि सदन अपने पदाधिकारियों का चयन स्वयं करता है। सदन के प्रमुख पदाधिकारी हैं स्पीकर, लिपिक, मार्जेट ऐट घार्मर्स, पोस्टमास्टर और चैंसलर।

7 **नियमों का निर्माण एक अनुशासनात्मक कायदाही**—प्रतिनिधि सदन अपनी कायदाही के नियमों का निर्माण स्वयं करती है। प्रतिनिधि सदन अपने सदस्यों पर महाभियोग नहीं लगा सकती परन्तु वह अपने दो तिहाई बहुमत से किसी सदस्य को सदन से निष्कासित कर सकती है।

प्रतिनिधि सदन अपने सदस्यों के निर्वाचनों, पत्यागतों और योग्यताओं का निर्णायक है। सदन ने उन व्यक्तियों का सदन की सदस्यता में अर्जित रखा है जो सदन ने बहुमत द्वारा नैतिक और राजनीतिक दृष्टि से अयोग्य समझे जाते रहे हैं। उदाहरणतः 1900 में सदन ने उताह के ग्रिप एच राबर्ट्स का सदन की सदस्यता से इस्तीफा अर्जित रखा कि वह बहुविवाही था।

8 **जांच शक्तिया**—प्रतिनिधि सदन किसी सदस्य पर विषय पर जांच समितियों का निर्माण कर सकता है। ये जांच समितियाँ प्रशासन की अनुशासनात्मकता और राजनीतिक वेदमानी का परीक्षण करती हैं।

I. प्रतिनिधि सदन की निर्बलता

(Weakness of House of Representatives)

प्रतिनिधि सदन न केवल सीनेट से निर्बल है बल्कि वह विषय की सतहों के निम्न सदन की तुलना में भी निर्बल और प्रभावहीन सदन है। उसने पांच ब्रिटिश

बोगन ने लिखा है कि "स्पीकर जिस चीज की अनुमति देता वह पारित हो जाती और जिसके लिए वह इन्कार कर देता उसे शालोनता से समितियों में दफना दिया जाता।" ब्राँग ने लिखा है कि "एक सामान्य अध्यक्ष एक शक्तिशाली अध्यक्ष में परिवर्तित हो गया और उसने सदन के प्रत्येक काय के सम्बन्ध में जीवन-मरण की शक्ति प्राप्त कर ली।"

स्पीकर कॅमन के निरपेक्ष एवं निरंकुश व्यवहार में तग आकर सदन ने पहले 1910 में उसे नियम निर्माण समिति की अध्यक्षता में वचित किया और फिर 1911 में स्थायी समितियों के चयन की शक्ति को अपने हाथों में ले लिया। स्पीकर की इन शक्तियों के छिन जान से वह न निरंकुश ढंग से व्यवहार कर सकता था और न ही मनमानी कर सकता था। इस पर भी स्पीकर अस्तित्वहीन नहीं बना और अध्ययन के रूप में उसकी शक्तियां बनीं रही हैं।" इसके अतिरिक्त सदन में बहुमत दल का एक प्रमुख नेता होने के कारण उसे वर्तमान समय में भी विस्तृत शक्तियां प्राप्त हैं। अन्तर केवल यह आया है जैसाकि फाइन्डर ने लिखा है, कि "जहां 1910 तक शक्ति स्पीकर और उसके कृपापात्र मित्रों के हाथों में केंद्रित थी वहां अब स्पीकर के मित्रों और स्पीकर के हाथों में केंद्रित है।"

स्पीकर मुख्यतः निम्न शक्तियों का प्रयोग करता है—

1 वह प्रतिनिधि सदन की बैठकों की अध्यक्षता करता है और उसका संचालन करता है। जब कभी वह अस्थायी रूप से अपना स्थान छोड़ता है तो वह किसी सदस्य को उसका स्थान ग्रहण करने के लिए कह सकता है।

2 वह सदन के प्रतिदिन के कार्यक्रम की घोषणा करता है और विध्वंस कार्यवाही का अनुसमर्थन करता है।

3 वह सदन में शांति, व्यवस्था और अनुशासन बनाये रखता है। शांति भंग होने की स्थिति में वह सदन को थोड़े समय के लिए स्थगित कर सकता है, गैररी और लॉबियों को खाली करा सकता है शांति भंग करने वाले की निन्दा कर सकता है और आवश्यकता हो तो सारजेंट एट आम्स की सहायता ले सकता है।

4 वह सदस्यों को मान्यता प्रदान कर उन्हें बोलने की आज्ञा देता है। वह चाहे तो किसी सदस्य को मान्यता प्रदान करने से इन्कार कर सकता है। स्पीकर को यह शक्ति व्यापक हो। हुए भी सदन के नियमों और प्रथाओं द्वारा सीमित कर दी गयी हैं। उदाहरणतः मान्यता प्रदान करना की शक्ति स्पीकर के पास है किन्तु भी जब सदन समिति विधेयकों पर विचार विमर्श करता है तो समिति का अध्यक्ष अथवा समिति का कोई अन्य सदस्य जिसे इसका कायभार सौंपा जाता है इनके समय और विवाद को नियंत्रित करना है।

5 वह सदन में किसी विषय पर राज सकता है और मतदान में भाग ले

प्रशासन के कार्यों की जांच करवाने के लिये जांच समितियाँ की नियुक्तियाँ करता है।

3 अल्पावधि—प्रतिनिधि सदन का कार्यकाल केवल दो वर्ष है जो विश्व की ससदा के निम्न सदनों के कार्यकाल से सबसे कम है। उदाहरणतः ब्रिटिश कॉमन मभा, भारतीय लोक सभा और संघ साविमत का कार्यकाल 5 वर्ष है और स्विस राष्ट्रीय परिषद का कार्यकाल 4 वर्ष है। प्रतिनिधि सदन की अल्पावधि के कारण उसके सदस्यों को प्रति दो वर्ष बाद निर्वाचन की चिन्ता करनी पड़ती है। अमरीका में प्रतिनिधि सदन का सदस्य सदन की कार्यवाही से अवगत ही नहीं हो पाता कि उस आगामी निर्वाचनों की चिन्ता नग जाती है। दूसरी ओर सीनेट एक स्थायी सदन है। वह कभी पूर्णतः विघटित नहीं होता। उसके एक-तिहाई सदस्य प्रति दो वर्ष बाद अवकाश ग्रहण करते हैं। इस तरह इसके सदस्यों का कार्यकाल 6 वर्ष है।

4 बड़ा आकार एवं कार्यप्रणाली की सीमाएँ—सीनेट की तुलना में प्रतिनिधि सदन का आकार चार गुना से भी अधिक है जहाँ सीनेट के केवल 100 सदस्य हैं वहाँ प्रतिनिधि सदन के 435 सदस्य हैं। सदन का बड़ा आकार ही उसकी कार्यप्रणाली के नियमों को कठोर बनाता है तथा सदस्यों की भाषण देने की स्वतंत्रता पर सीमाएँ लगाता है जबकि सीनेट की कार्यप्रणाली के नियम सरल हैं। सीनेट में फिलिबस्टर की प्रथा सीनेट को भाषण की असीम स्वतंत्रता प्रदान करती है।

5 योग्य एवं अनुभवी सदस्यों का अभाव—अल्पावधि, बड़ा आकार और कार्यप्रणाली की सीमाओं के कारण राष्ट्र के योग्य, अनुभवी, कुशल एवं महत्वाकांक्षी व्यक्ति प्रतिनिधि सदन के सदस्य बनना पसंद नहीं करते। वे सीनेट की लम्बी अवधि, छोटे आकार और कार्यप्रणाली की सरलता से प्रभावित होते हैं। अतः वे सीनेट के सदस्य बनना पसंद करते हैं। यही कारण है कि सीनेट वरिष्ठ राजनीतिज्ञों, विधि विशेषज्ञों, प्रतिभा सम्पन्न व्यक्तियों एवं महत्वाकांक्षियों का सदन कहना जाता है तथा उसके विवादों का स्तर प्रतिनिधि सदन की तुलना में उच्चकोटि का होता है।

6 लोकप्रियता में बराबरी—ब्रिटेन अथवा भारत में निम्न सदन का महत्त्व उसके लोकप्रिय सदन होने के कारण भी होता है। परन्तु अमरीका में न केवल प्रतिनिधि सदन बल्कि सीनेट भी लोकप्रिय सदन है क्योंकि दोनों का निर्वाचन प्रत्यक्ष जनता द्वारा होता है। जहाँ ब्रिटिश लाड सभा मुख्यतः वशानुगत उच्च सदन है और भारतीय राज्य सभा अप्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित उच्च सदन है वहाँ अमरीकी सीनेट प्रत्यक्ष रूप से जनता द्वारा निर्वाचित सदन है। एक दृष्टि से तो अमरीकी सीनेट प्रतिनिधि सदन से भी अधिक लोकप्रिय सदन है क्योंकि जहाँ सीनेट के सदस्यों का निर्वाचन राज्य की पूरुष जनता द्वारा होता है वहाँ प्रतिनिधि सदन के सदस्यों का निर्वाचन जिलों की जनता द्वारा होता है।

बोगन ने लिखा है कि "स्पीकर जिस चीज की अनुर्मा और जिसके लिए वह इकाग कर देता उसे शालीनता जाता।" अंग ने लिखा है कि "एक सामान्य अध्यक्ष परिवर्तित हो गया और उसने सदन के प्रत्येक वाय के शक्ति प्राप्त कर ली।"

स्पीकर कॅनन के निरपेक्ष एक निरकुश व्यवहार 1910 में उसे नियम निर्माण समिति की अध्यक्षता 1911 में स्थायी समितियों के चयन की शक्ति के स्पीकर की इन शक्तियों के छिन जाने से वह न निरकुश था और न ही मनमानी कर सकता था। इस पर भवना और अध्ययन के रूप में उसकी शक्तियां बनीं, सदन में बहुमत दल का एक प्रमुख नेता होने के कारण विस्तृत शक्तियां प्राप्त हैं। अन्तर केवल यह आया है, कि 'जहां 1910 तक शक्ति स्पीकर और उसका कद्रित थी वहां अब स्पीकर के मित्रा और स्पीकर के

स्पीकर मुख्यत निम्न शक्तियों का प्रयोग कर

1 वह प्रतिनिधि सदन की बैठको की संचालन करता है। जब कभी वह अस्थायी रूप से किसी सदस्य को उसका स्थान ग्रहण करने के लिए

2 वह सदन के प्रतिदिन के कार्यक्रम की वायवाही का अनुममथन करता है।

3 वह सदन में शांति, व्यवस्था और अंग होने की स्थिति में वह सदन को थोड़े, गैररी और लॉबियों को खाली करा सकता है, सकता है और आवश्यकता हा तो सारजेण्ट एट

4 वह सदस्यों को मायता प्रदान कर उ चाहे तो किसी सदस्य को मायता प्रदान करने की यह शक्ति व्यापक होने हुए भी सदन के निर दी गयी है। उदाहरणत मायता प्रदान कर भी जब सदन समिति विषयको पर विचारि धयवा समिति का कोई धय सदस्य जि ममय और विवाद को नियंत्रित करता है

5 वह सदन में किमी विषय

प्रशासन के कार्यों की जांच बरगवाने के लिए जांच समितियों की नियुक्तिया करता है ।

3 अल्पावधि—प्रतिनिधि सदन का कार्यकाल केवल दो वर्ष है जो विश्व की ससदा के निम्न सदन के कार्यकाल में सबसे कम है । उदाहरणतः ब्रिटिश कॉमन गभा, भारतीय लोक सभा और सभ सोवियत का कार्यकाल 5 वर्ष है और स्विस राष्ट्रीय परिषद का कार्यकाल 4 वर्ष है । प्रतिनिधि सदन की अल्पावधि के कारण उसके सदस्यों को प्रति दो वर्ष बाद निर्वाचन की चिंता करना पड़ती है । अमरीका में प्रतिनिधि सदन का सदस्य सदन की कार्यवाही से अवगत ही नहीं हो पाता कि उस आगामी निर्वाचन की चिंता नग जाती है । दूसरी ओर सीनेट एक स्थायी सदन है । वह कभी पूर्णतः विघटित नहीं होता । उसके एक-तिहाई सदस्य प्रति दो वर्ष बाद अवकाश ग्रहण करने है । इस तरह इसके सदस्यों का कार्यकाल 6 वर्ष है ।

4 बड़ा आकार एवं कार्यप्रणाली की सीमाएँ—सीनेट की तुलना में प्रतिनिधि सदन का आकार चार गुना से भी अधिक है जहाँ सीनेट के केवल 100 सदस्य हैं वहाँ प्रतिनिधि सदन के 435 सदस्य हैं । सदन का बड़ा आकार ही उसकी कार्य प्रणाली के नियमों को कठोर बनाता है तथा सदस्यों को भाषण देने की स्वतंत्रता पर सीमाएँ लगाता है जबकि सीनेट की कार्यप्रणाली के नियम सरल हैं । सीनेट में फिलिवस्टर की प्रथा सीनेटरो को भाषण की असीम स्वतंत्रता प्रदान करती है ।

5 योग्य एवं अनुभवी सदस्यों का अभाव—अल्पावधि, बड़ा आकार और कार्यप्रणाली की सीमाओं के कारण राष्ट्र के योग्य, अनुभवी, कुशल एवं महत्वाकांक्षी व्यक्ति प्रतिनिधि सदन के सदस्य बनना पसंद नहीं करते । वे सीनेट की लम्बी अवधि, छोटे आकार और कार्यप्रणाली की सरलता से प्रभावित होते हैं । अतः वे सीनेट के सदस्य बनना पसंद करते हैं । यही कारण है कि सीनेट वरिष्ठ राजनीतियों, विधि विशेषज्ञों, प्रतिभा सम्पन्न व्यक्तियों एवं महत्वाकांक्षियों का सदन कहलाता है तथा उसके विवादों का स्तर प्रतिनिधि सदन की तुलना में उच्चकोटि का होता है ।

6 लोकप्रियता में बराबरी—ब्रिटेन अथवा भारत में निम्न सदन का महत्त्व उसके लोकप्रिय सदन हान के कारण भी होता है । परन्तु अमरीका में न केवल प्रतिनिधि सदन बल्कि सीनेट भी लोकप्रिय सदन है क्योंकि दोनों का निर्वाचन प्रत्यक्ष जनता द्वारा होता है । जहाँ ब्रिटिश लाड सभा मुख्यतः वंशानुगत उच्च सदन है और भारतीय राज्य सभा अप्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित उच्च सदन है वहाँ अमरीकी सीनेट प्रत्यक्ष रूप से जनता द्वारा निर्वाचित सदन है । एक दृष्टि से तो अमरीकी सीनेट प्रतिनिधि सदन से भी अधिक लोकप्रिय सदन है क्योंकि जहाँ सीनेट के सदस्यों का निर्वाचन राज्य की पूरा जनता द्वारा होता है वहाँ प्रतिनिधि सदन के सदस्यों का निर्वाचन जिलों की जनता द्वारा होता है ।

मत को निर्धारित करता है कि अमुक विधेयक वित्तीय विधेयक है अथवा नहीं। दूसरी ओर, अमरीकी स्पीकर को इस प्रकार का कोई अधिकार नहीं है। (ii) ब्रिटिश स्पीकर किसी सदस्य की निंदा कर सकता है, अत्यधिक उद्वेगता करने पर वह उसे सदन से निष्कासित भी कर सकता है। दूसरी ओर, अमरीकी स्पीकर किसी सदस्य की निंदा कर सकता है परन्तु उसे सदन से निष्कासित नहीं कर सकता। अमरीका में यह अधिकार प्रतिनिधि सदन का है। (iii) ब्रिटेन में स्पीकर के व्यवस्था सम्बन्धी निर्णय अन्तिम होते हैं और कोई सदस्य उसके निर्णयों के विरुद्ध सदन से अपील नहीं कर सकता। दूसरी ओर, अमरीका में स्पीकर के व्यवस्था सम्बन्धी निर्णय अन्तिम नहीं होते। सदन का कोई सदस्य उनके विरुद्ध सदन से अपील कर सकता है और सदन साधारण बहुमत से स्पीकर के निर्णयों को रद्द कर सकता है। इस तरह व्यवस्था सम्बन्धी अन्तिम शक्ति सदन के पास है स्पीकर के पास नहीं। (iv) अमरीका में स्पीकर ऐसे प्रस्तावों को मायता देने से इन्कार कर सकता है जिनका उद्देश्य देरी करना होता है जबकि ब्रिटिश स्पीकर इन्कार करने के स्थान पर समापन का प्रयोग करने की कोशिश करता है।

L. समिति व्यवस्था (Committee System)

वर्तमान समय में विश्व में कोई भी ऐसी व्यवस्थापिका नहीं जो समितियों का प्रयोग नहीं करती। इसका मूल कारण यह है कि आधुनिक राज्यों का स्वरूप लोक-कल्याणकारी है और औद्योगिक विकास ने कानून के स्वरूप को तकनीकी बना दिया है। राज्य के लोक कल्याणकारी स्वरूप ने उसके कार्यक्षेत्र को अत्यधिक बढ़ा दिया है। अतः समय की वृद्धि, तकनीकी ज्ञान की आवश्यकताओं की पूर्ति और विधेयकों के सूक्ष्म एवं पूर्ण अध्ययन के लिए व्यवस्थापिकाओं को समितियों का प्रयोग करना पड़ता है। अमरीकी कांग्रेस के लिए समितियों की आवश्यकता इसलिए भी अधिक है कि वहाँ ससदीय प्रणाली वाले देशों की भाँति वायपालिका उपस्थित नहीं होती और न ही उसे उसका नेतृत्व प्राप्त होता है। अब अमरीकी कांग्रेस को विधायी क्षेत्र में नेतृत्व के लिए अपनी समितियों पर ही निर्भर करना पड़ता है। रीड ने ठीक कहा है कि समितियाँ कांग्रेस की "आँख, कान, हाथ और मस्तिष्क हैं।"

अमरीकी कांग्रेस अनेक प्रकार की समितियाँ का प्रयोग करती है। इन्हें निम्न श्रेणियों के अंतर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

1. स्थायी समितियाँ—जैसा कि इनके नाम से ही स्पष्ट है ये कांग्रेस की नियमित एवं स्थायी समितियाँ हैं। ये निरंतर अर्थात् सत्र दर सत्र चली रहती हैं। यह विशेष समितियों की भाँति, काम समाप्त क बाद समाप्त नहीं किया जाता।

अमरीकी सविधान इस बात की स्पष्ट व्यवस्था नहीं करता कि स्पीकर निर्वाचित होने के समय सदन का सदस्य होना चाहिए यद्यपि निर्वाचित होने के समय वह सबदा सदन का सदस्य ही रहा है। अमरीकी स्पीकर के निर्वाचन में जेष्ठता के नियम का पालन किया जाता है यद्यपि व्यक्तिगत लोकप्रियता और राजनीतिक समयन भी इसके लिए आवश्यक योग्यतायें रही हैं। अमरीका में इस परम्परा का विकास हुआ गया है कि यदि पहल वाली कांग्रेस में बहुमत प्राप्त पार्टी नई कांग्रेस में भी अपने बहुमत को बनाये रखती है तो पहले वाली कांग्रेस के स्पीकर को ही पुनः स्पीकर निर्वाचित कर दिया जाता है।

कायकाल, वेतन एवं भत्ते—अमरीकी स्पीकर का कायकाल प्रतिनिधि सदन के कायकाल की भाँति दो वर्ष है। उसके पुनः स्पीकर निर्वाचित होने की सम्भावना इस बात पर निर्भर करती है कि 'ई' कांग्रेस में उसका दल बहुमत बनाये रखने में सफल होना है या नहीं। अमरीकी स्पीकर की यह स्थिति ब्रिटिश स्पीकर की स्थिति से भिन्न है। ब्रिटन में स्पीकर 'एक बार बनने के बाद हमेशा स्पीकर बना रह सकता है।'

अमरीकी स्पीकर के वेतन कानून द्वारा निर्धारित होना है और वे समय-समय पर परिवर्तित होने रहे हैं। वर्तमान समय में स्पीकर की 62,500 डालर प्रतिवर्ष वेतन के रूप में और 10,000 डालर भत्ते के रूप में प्राप्त होने हैं।

काय एवं शक्तियाँ—अमरीकी सविधान में स्पीकर की शक्तियों का विस्तृत वर्णन नहीं किया गया। यज्ञो कारण है कि उसकी शक्तियों में कभी अत्यधिक विस्तार और कभी अप्रतिक्रमणीय कमी होती रही है। उदाहरणतः '1911 से पूर्व स्पीकर की शक्तियाँ में इनका अधिक विस्तार हो गया था कि उनमें (लघुजारी) अर्थात् अधिनायक की स्थिति ग्रहण कर ली थी। इसका कारण यह था कि सदन में कायपालिका के अनुपस्थित होने के कारण उसने विधायी प्रणियाँ का नतुदय ग्रहण कर लिया था। दूसरे सदन का विधायी प्रक्रिया में निरन्तर वृद्धि होने से उन पर विचार विमर्श का नियंत्रित करने की शक्ति उनके हाथों में केन्द्रित हो गयी थी। वह ही सदस्यों को मायना प्रदान कर उन्हें बोलने की आज्ञा देता था, वह ही सदन की स्थायी समितियाँ का निर्माता था, वह ही नियम निर्माण समिति का अध्यक्ष (चेयरमैन) होता था, वह ही इनके सदस्यों को नियुक्त करता था तथा नियम निर्मात्री समिति का अध्यक्ष होने के नाते मारी विधायी प्रक्रिया पर उनका नियंत्रण था, वह ही विधायकों के नाम को (प्राथमिकताओं को) निर्धारित करता था और किसी विधेयक को नाम देना से इनकार करके उसकी मृत्यु कर सकता था। इस तरह स्पीकर की शक्ति का जो विस्तार स्पीकर हनरी वन के काल में हुआ शुरू हुआ था वह थॉमस वा रोड, हेडरमन और जासफ़ जी कनन के काल में अपनी परानास्था तक पहुँच गया। स्पीकर मनमाने ढंग से व्यवहार करने लगा। जैसाकि

पूरा करती है। जैसाकि बुडरो विल्सन ने कहा है कि "समिति कक्षों में ही कांग्रेस कार्य करती है।" "समितियों में किया गया वाद-विवाद ही विधान को स्वल्प प्रदान करता है।" वे उस योग्यता और विशेषज्ञता प्रदान करती हैं। वे उसके लिए छलनों का कार्य करती हैं। वे प्रस्तावों का "अध्ययन, ध्यानबीन, छन्नी, सशोधन, प्रारूप, रिपोर्ट, दरी या हत्या करती हैं।"

वे प्रस्तावों पर सार्वजनिक सुनवाई करती हैं, प्रशासकों द्वारा चलाए गए गयी नीतियों पर वाद-विवाद करती हैं, प्रशासनिक अधिकारियों द्वारा तयार किये गये विधेयकों को मशोधित करती हैं, अवाञ्छित विधेयकों का ताक म रख देती हैं या हत्या कर देती हैं और वाञ्छित विधेयकों का समर्थन करती हैं। वे ही विविध समूहों में सम्मिलित करती हैं और दोनों सदनों के मतभेदों को दूर करने का प्रयास करती हैं। इस तरह वे कांग्रेस के कार्य करने वाले छोटे भी हैं और अवाञ्छित प्रस्तावों का अन्त करने वाले कनिष्ठान भी। वे कांग्रेस को "छोटी दुनिया" (Microcosm) हैं, लघु व्यवस्थापिकाएँ (Miniature Legislatures) हैं। एक बार बुडरो विल्सन ने कहा था कि अमरीकी सरकार "कांग्रेस की स्थायी समितियों की सरकार है।"

2 नियम निर्माण समिति (Rules Committee)—इस समिति का उद्देश्य एक विशेष समिति के रूप में हुआ था परन्तु वर्तमान समय में यह एक स्थायी समिति है। इसके सदस्यों की संख्या 5 है। सन 1911 तक इसके सदस्यों की नियुक्ति स्पीकर द्वारा होती थी और वह इसका अध्यक्ष होता था। परन्तु वर्तमान समय में इसके सदस्यों का निर्वाचन अथवा स्थायी समितियों के निर्वाचन की भाँति, सदन द्वारा होता है और इसका अपना पृथक् अध्यक्ष होता है।

नियम निर्माण समिति की शक्तियाँ अत्यधिक विशाल और व्यापक हैं। यह सदन की कार्यवाही के नियमों का निर्माण करती है, यह विधेयकों के क्रम और समय को निश्चित करती है अर्थात् यह विधेयकों में प्राथमिकताएँ निर्धारित करती है, यह विधेयकों सम्बन्धी सशोधना और प्रश्नों को निश्चित करती है। इस तरह विधायी प्रक्रिया पर इसका एकाधिकार है। इसके पास विधेयकों को वोटो करने के समान शक्ति है अर्थात् दूसरी समितियों द्वारा सदन के विचारार्थ भेजे गये विधेयकों में से कुछ को छूटनी करती है, कुछ को रोकती है, कुछ को ताक म रखती है, कुछ को मृत्यु कर देती है और कुछ का समर्थन कर देती है। इस तरह यह समिति "विधायी ट्रैफिक पुलिस" का कार्य करती है। क्योंकि इस शक्ति के प्रयोग से यह राष्ट्र, कांग्रेस या बहुमत दल किसी के प्रति उत्तन्दायी नहीं बल उन "अज्ञ-अधिनायकत्व की स्थिति ग्रहण कर ली है।" निरन्तर यह विधान के कार्य को रोकती है परन्तु यह अवाञ्छित विधेयकों को रोक कर उपयोगी कार्य करती है।

सकता है। सामान्यतः गतिरोध की स्थिति में वह अपने निर्णायक मत का प्रयोग करता है जो उसके दल के पक्ष में ही जाता है।

6 वह विधेयको वी समितियों के विचाराय भेजता है। स्पीकर की यह शक्ति भी पर्याप्त है। क्योंकि वह उसे अनुकूल या प्रतिकूल समिति को भेजकर उसके भाग्य का निर्धारण कर सकता है। स्पीकर की इस शक्ति को भी पुराने दृष्टान्तों और मदन के लिपिक के परामश द्वारा मर्यादित करने का प्रयास किया गया है।

7 वह विशेष और सम्मेलन समिति के सदस्यों की नियुक्ति करता है। परन्तु यहाँ भी उसकी शक्ति नियमों और प्रथाओं द्वारा मर्यादित है।

8 वह सदन के नियमों की व्याख्या करता है और उन्हें कार्यान्वित करता है।

9 वह व्यवस्था सम्बन्धी प्रश्नों पर निर्णय देता है। इस सम्बन्ध में स्पीकर पुराने दृष्टान्तों का भी प्रयोग कर सकता है और नये दृष्टान्तों की स्थापना भी कर सकता है। मदन का कोई सदस्य यदि उसके निर्णयों से सन्तुष्ट नहीं होता तो वह सदन से अपील कर सकता है और सदन साधारण बहुमत से स्पीकर के निर्णयों को रद्द कर सकता है। यद्यपि सामान्यतः यह होता नहीं परन्तु इस विषय में अतिम शक्ति मदन के पास है स्पीकर के पास नहीं। भमरीकी स्पीकर यह स्थिति ब्रिटिश स्पीकर में भिन्न है। ब्रिटेन में व्यवस्था सम्बन्धी स्पीकर के निर्णय अतिम होते हैं और कोई सदस्य उसके निर्णयों के विरुद्ध सदन से अपील नहीं कर सकता।

10 वह विषयों को मतदान के लिये प्रस्तुत करता है और परिणामों की घोषणा करता है।

11 प्रतिनिधि सदन की ओर से वह दस्तावेजों पर विधेयका, प्रस्तावा, अधिपत्रों आदि पर हस्ताक्षर करता है।

12 कांग्रेस का प्रमुख नेता होने के कारण वह राष्ट्रपति से परामश करता है। यदि राष्ट्रपति और स्पीकर एक ही दल में सम्बन्ध रखते हैं तो स्पष्टकर हुआ है हाउस और प्रतिनिधि सदन के बीच सम्पर्क अभिवर्तियों के रूप में कार्य करता है।

स्पीकर की उपयुक्त शक्तियाँ से स्पष्ट है कि उस सदन की विभागीय प्रतिष्ठा पर स्वामित्व प्राप्त नहीं यद्यपि वह उस प्रभावित कर सकता है, वह समितियों की पसन्द को प्रभावित कर सकता है, वह अपनी पसन्द सदन पर धार नहीं रखता है। उसका प्रभाव इस बात पर निर्भर करता है कि उसका व्यक्तित्व क्या है, उसका साथी उसका विनया आचरण करने है, दल समूहों की शक्ति और उनमें सम्बद्धता क्या है और कांग्रेस तथा राष्ट्रपति के सम्बन्धों की स्थिति क्या है? जैसा कि फरग्यूसन और मैकहेनरी ने लिखा है कि "राष्ट्रपति के पक्ष की भाँति स्पीकर का

स्वीकार अथवा अस्वीकार कर सकता है। ये समितियाँ किसी विधेयक को प्रारम्भ नहीं कर सकती यद्यपि वे किसी ऐसे समझौते पर सहमत हो सकती हैं जो मूल विधेयक से मेल ही न गाता हो।

संयुक्त समितियाँ अत्यधिक उपयोगी सिद्ध हुई हैं। उन्होंने कांग्रेस की विधायी प्रक्रिया में तेजी ला दी है, उन्होंने दोहरे विचार-विमर्श को रोककर दोनों सदनों और जनता के समय की बचत की है, उन्होंने विधायी विचार विमर्श में सुधार किया है, उन्होंने दोनों सदनों में समन्वय की भावना पैदा करके सम्मेलन समिति की आवश्यकता को ही कम कर दिया है।

5 सम्मेलन समितियाँ (Conference Committees)—सम्मेलन समितियाँ एक प्रकार की संयुक्त समितियाँ हैं। ये "तदर्थ" समितियाँ हैं। सन 1946 के विधायी पुनर्गठन अधिनियम ने इनके क्षेत्र को सीमित कर दिया है। अर्थात् ये तब नियुक्त की जाती हैं जब दोनों मदन किसी विधेयक को एक ही रूप अथवा विवरण में पारित करने में असमर्थ रहते हैं और वे अपने-अपने विवरण से पीछे नहीं हटते। इस तरह ये समितियाँ दोनों सदनों के विधान सम्बन्धी मतभेदों को दूर करने और उनमें समझौता करने के लिए नियुक्त की जाती हैं। इन समितियों में दोनों सदनों से प्रायः 3 से 9 सदस्य नियुक्त होते हैं। ब्रिटेन में इस प्रकार की समिति की आवश्यकता नहीं पड़ती। वहाँ लाइ सभा की शक्तियाँ मूल हैं और विचार विमर्शात्मक एवं पुनरीक्षण तक सीमित हैं।

6 संचालन समिति (Steering Committee)—यह समिति कांग्रेस की अन्य सभी प्रकार की समितियों से भिन्न है। जहाँ अन्य समितियों में पाटियाँ का अनुपात मदन में उनके सदस्यों की संख्या के अनुपात में होता है वहाँ संचालन समिति में केवल बहुमत दल के सदस्य होते हैं और उसका सदस्य ही इसका अध्यक्ष होता है। यह समिति विधेयकों में से महत्वपूर्ण विधेयकों का चयन करके उन्हें सदन द्वारा पारित कराने का प्रयास करती है। ब्रिटेन में इस प्रकार की कोई समिति नहीं है।

7 सम्पूर्ण सदन की समिति (Committee of the Whole House)—यह समिति पूरे सदन की समिति होती है। सदन सम्पूर्ण सदन की समिति का रूप तभी ग्रहण करता है जब वह "यूनियन कैलेण्डर विधेयकों" अर्थात् विनियोग और अन्य महत्वपूर्ण विधेयकों पर विचार करता है। यह ब्रिटेन में सम्पूर्ण सदन की समिति से इस रूप में भिन्न है कि जहाँ ब्रिटेन में इसके समक्ष केवल वित्त विधेयक प्रस्तुत किये जाते हैं वहाँ अमरीका में इसके समक्ष सभी प्रकार के विधेयक प्रस्तुत किये जाते हैं। प्रतिनिधि सदन का स्वीकार इसकी अध्यक्षता नहीं करता यद्यपि सम्पूर्ण समिति का अध्यक्ष ही इसकी बैठक की अध्यक्षता करता है। इसके अध्यक्ष की नियुक्ति स्पीकर द्वारा होती है।

हैं और मजदूर दल के बहुमत के समय अनुदारवादी दल के स्पीकर के उदाहरण मिलने हैं।

इसरी ओर, अमरीकी स्पीकर का निर्वाचन सदन द्वारा दो वर्षों के लिए किया जाता है। उसका पुनर्निर्वाचन इम्ब्यात पर निर्भर करता है कि नई कांग्रेस में उसका दल बहुमत बनाये रखने में सफल हुआ है या नहीं। सदन में बहुमत दल का उम्मीदवार ही स्पीकर पद को ग्रहण करता है। दूसरे, अमरीकी स्पीकर के पद के लिए बहुमत दल और अल्पमत दल के उम्मीदवारों में संघर्ष होता है जिसमें बहुमत दल के उम्मीदवार की विजय निश्चित होती है। तीसरे, अमरीकी चुनावों में स्पीकर निर्विरोध चुने जाने की कोई प्रथा नहीं। चौथे, अमरीका में स्पीकर पद के लिए ज्यष्टता के नियम का अनुसरण किया जाता है।

3 दलीय स्थिति में अंतर—क्योंकि ब्रिटिश स्पीकर का निर्वाचन सबसम्मति से और निर्विरोध होता है। अतः उसका व्यवहार और दृष्टिकोण भी निदलीय, निष्पक्ष और स्वतंत्र होता है। वह अपनी निष्पक्षता और तटस्थता की रक्षा भी करता है और उसे बनाए भी रखता है। उदाहरणतः स्पीकर पद ग्रहण करते समय ही वह राजनीति से स्यास ले लेता है अर्थात् वह दल की सदस्यता त्याग देता है, यह दल की बैठकों में उपस्थित नहीं आना, वह दलीय समाचार पत्र नहीं पढ़ना। जैसाकि सुनरो ने कहा है कि "जहाँ तक मनुष्य के लिए सम्भव है वह अपने सभी कार्यों में पूर्णतः निष्पक्ष और दल बन्दी से परे होता है।" सदन के अन्दर व बाहर ब्रिटिश स्पीकर सदन के व्यक्ति के रूप में कार्य करता है बहुमत या अल्पमत के प्रतिनिधि के रूप में नहीं करता। जैसाकि स्पीकर क्लिफटन ब्राउन ने कहा था कि "अधिकांश के रूप में मैं न तो सरकार का व्यक्ति हूँ और न विरोधी दल का। मैं तो कॉमन सभा का व्यक्ति हूँ।" वह अपने निर्णायक मत का प्रयोग भी स्थापित प्रथाओं के अनुसार करता है।

दूसरी ओर, अमरीकी स्पीकर का निर्वाचन दलीय आधार पर होने के कारण उसका व्यवहार और दृष्टिकोण दलीय होता है। आरम्भ से अन्त तक दल से सम्बन्धित होने के कारण उसका व्यवहार पक्षपातपूर्ण होता है। यह राजनीति से स्यास नहीं लेता बल्कि, जैसाकि हरमन फाइजर ने कहा है, 'राजनीति में अधिकांश हिस्सा लेने के लिए ही यह स्पीकर बनता है।' वह सदन के अन्दर व बाहर दलीय नीतियों का समर्थन करता है, वह दलीय नीतियों में से एक प्रमुख निर्माता होता है। सदन के विवाद में वह हिस्सा नेता है और निष्काय दलीय हिंसा की रक्षा करता है, वह अपने निर्णायक मत का प्रयोग दलीय नीतियों की पूर्ति के लिए करता है।

4 सक्षिप्तों में अंतर—ब्रिटिश और अमरीकी स्पीकर की शक्ति में अन्तर है—(1) मन् 1911 के अमरीकी अधिनियम के अनुसार ब्रिटिश स्पीकर का

कक्षों में ही कांग्रेस कार्य करती है।" अमरीकी समितियों को ठीक ही कांग्रेस की "छोटी दुनिया", 'लघु व्यवस्थापिकाएँ' और "तृतीय सदन" कहा गया है। जैसाकि गैल्लोवे ने कहा है कि "विधायी शक्ति का वास्तविक केन्द्र सदन या सीनेट नहीं, यह उनकी स्थायी समितियों में है।"

दूसरी ओर, ब्रिटिश समितियाँ सदन के अधीन हैं। वे परामर्शात्मक और सहायक निकाय हैं। उन्हें कबल तकनीकी परामर्श और सुझाव देने के लिए स्थापित किया जाना है। वे अमरीकी समितियों की भाँति किन्हीं विधेयकों को तारक में नहीं रख सकतीं और न ही उसकी मृत्यु कर सकती हैं। सदन द्वारा भेजे गये विधेयकों पर उन्हें विचार विमर्श करना होता है और अपने प्रतिवेदन सहित उस सदन को वापस लौटाना होता है। यह सदन पर निर्भर करता है कि वह समिति के सुझावों अथवा सशोधनों को स्वीकार करे अथवा न करे। जैसाकि टेलर ने कहा है कि 'शायद ही किसी देश में प्रतिनिधि सस्थाओं के कार्यों में समितियों का स्थान इतना कम हो जितना कि ब्रिटेन में है। के सी ह्यूयर्स ने ठीक लिखा है कि "यदि ब्रिटेन का ससदीय व्यवस्थापन पर गव है तो अमरीका की समिति व्यवस्थापन पर।"

2 विधायी प्रक्रिया के नेतृत्व में अंतर—अमरीका में अध्यक्षतात्मक प्रणाली होने से कार्यपालिका कांग्रेस में अनुपस्थित होती है। यद्यपि अमरीकी परिषदों के सदस्य समितियों की बैठकों में हिस्सा ले सकते हैं और किसी विधेयक पर प्रशामनिक शक्तिवाला भी प्रस्तुत कर सकते हैं परन्तु वे कांग्रेस की बैठकों में हिस्सा नहीं लेते। वहाँ समितियाँ तथा उनके अध्यक्ष ही विधायी प्रक्रिया का नेतृत्व करते हैं।

दूसरी ओर, ब्रिटेन में कार्यपालिका सदन में उपस्थित होती है और उसकी विधायी प्रक्रिया का नेतृत्व करती है। वस्तुतः ससत्तात्मक प्रणाली वाल देशों में सदन के समय का 9/10 भाग सरकारी विधायी प्रोग्राम पर ही व्यतीत हो जाता है।

3 समितियों के अध्यक्षों की शक्तियों में अंतर—अमरीका में विधायी सदन में समिति का अध्यक्ष कांग्रेस को नेतृत्व प्रदान करता है। अतः अपने अधिकारों में उसकी स्थिति मूल और निर्णायक होती है। जैसाकि उड्डाल ने कहा है कि "अपनी मौलिक अधिकार क्षेत्र में वह लाट साहब की भाँति कार्य कर सकता है।" यह समिति के अध्यक्ष पर ही निर्भर करता है कि समिति क्रियाशील बन सके या क्रियाहीन न जाय। समिति का अध्यक्ष अपनी समिति का स्वामी होता है। वह उसकी बैठकों को अध्यक्षता करता है, यह उसकी कार्यसूची तैयार करता है, उसकी कार्यसूची और गवाहों की सूची निर्धारित करता है, यह ही इस बात का निर्णय करता है कि किन विधेयकों पर पंच और कितना विचार-विमर्श होगा, जिन विधेयकों पर

कांग्रेस इनके आकार और चयन के तरीके में अल्प परिवर्तन ला सकती है। उदाहरणतः 1946 के विधायी पुनर्गठन अधिनियम से पूर्व स्थायी समितियों की संख्या प्रतिनिधि सदन में 48 और सीनेट में 33 थी परन्तु उस अधिनियम ने इनकी संख्या प्रतिनिधि सदन में 19 और सीनेट में 15 कर दी। सन् 1946 से ही प्रतिनिधि सदन में विज्ञान और अंतरिक्ष के नाम से और सीनेट में वैज्ञानिक और अंतरिक्ष विज्ञान के नाम से दो अल्प समितियाँ भी कायम कर रही हैं। इस तरह वर्तमान समय में स्थायी समितियों की संख्या प्रतिनिधि सदन में 20 और सीनेट में 16 है। प्रतिनिधि सदन और सीनेट की स्थायी समितियों के नाम प्रायः एक जैसे हैं। प्रमुख स्थायी समितियाँ हैं बैंकिंग और मुद्रा, कृषि, श्रम, सशस्त्र सेवार्थ, विज्ञान और अंतरिक्ष, विदेशी मामले आदि।

प्रतिनिधि सदन और सीनेट की स्थायी समितियों के सदस्यों की संख्या भिन्न भिन्न है। उदाहरणतः प्रतिनिधि सदन में स्थायी समिति के सदस्यों की संख्या 9 और 50 के बीच में रहती है जबकि सीनेट में 2 और 17 के बीच रहती है। प्रतिनिधि सदन में एक सदस्य प्रायः एक ही स्थायी समिति का सदस्य होता है परन्तु सीनेट में एक सीनेटर दो स्थायी समितियों का सदस्य हो सकता है। प्रत्येक स्थायी समिति में राजनीतिक पार्टियों के सदस्यों की संख्या अमुक सदन में उसके सदस्यों की संख्या के अनुपात में होती है। समिति की अध्यक्षता जेष्ठता के सिद्धांत के आधार पर होती है अर्थात् लम्बी आयु वाला सदस्य को ही समिति की अध्यक्षता प्राप्त होती है।

स्थायी समितियों के सदस्यों का निर्वाचन सदन द्वारा स्वयं होता है। चस्तुतः इनके सदस्यों का चयन प्रत्येक दल स्वयं करता है और उसके द्वारा तैयार की गयी सूची को सदन का अनुसमर्थन प्राप्त हो जाता है। रिपब्लिकन पार्टी अपने सदस्यों का चयन करने के लिए 'समितियों की समिति' (A Committee of Committees) का प्रयोग करती है जो अपने सदस्यों को विविध स्थायी समितियों में बाँटती है। डेमोक्रेटिक पार्टी इसके लिए काँकस (Caucus) का प्रयोग करती है। सीनेट में भी इन समितियों का निर्वाचन प्रतिनिधि सदन की भाँति पूरे सदन द्वारा होता है।

कांग्रेस की स्थायी समितियों का क्षेत्राधिकार निश्चित है। अमरीका में सारी विधायी क्रिया को श्रेणियाँ (Categories) में बाँटा गया है और विधेयक विषय से सम्बंधित समिति को ही भेजा जाता है। उनकी बैठकें गुप्त और खुली दोनों प्रकार की हो सकती हैं। वे गवाहों की गवाही भी ले सकती हैं और दस्तावेजों को भी प्राप्त कर सकती हैं।

'स्थायी समितियाँ कांग्रेस की सत्ता हैं परन्तु फिर भी वे अत्यधिक महत्वपूर्ण और शक्तिशाली हैं। उन्हीं के माध्यम से कांग्रेस अपने विधायी कार्य को

7 स्थायी समितियों की संख्या और प्रकार में अंतर—अमरीका में स्थायी समितियों की संख्या अत्यधिक है। मन् 1946 के विधायी पुनर्गठन अधिनियम से पूर्व इनकी संख्या प्रतिनिधि सदन में 48 और सीनेट में 33 थी परन्तु वर्तमान में इनकी संख्या प्रतिनिधि सदन में 20 और सीनेट में 16 है। दूसरी ओर, ब्रिटेन में स्थायी समितियों की संख्या केवल 5 है। अमरीका में स्थायी समितियों के सदस्यों की संख्या ब्रिटेन की स्थायी समितियों के सदस्यों की संख्या से प्रायः कम होती है। उदाहरणतः अमरीका में प्रतिनिधि सदन में इनके सदस्यों की संख्या 9 और 50 के बीच में रहती है और सीनेट में 2 और 17 के बीच में रहती है जबकि ब्रिटेन में इनके सदस्यों की संख्या सामान्यतः 30 से अधिक होती है अर्थात् प्रत्येक स्थायी समिति में 20 तो स्थायी सदस्य होने हैं और 25 से 30 अस्थायी सदस्य होते हैं। अमरीका में इस प्रकार के अस्थायी सदस्यों की कोई व्यवस्था नहीं है।

8 समिति के सदस्यों के चयन में अंतर—अमरीका में स्थायी समितियों के सदस्यों का निर्वाचन सम्बन्धित सदन द्वारा स्वयं होता है। वस्तुतः राजनीतिक पार्टियाँ समितियों के अपने प्रतिनिधियों को स्वयं चुनती हैं और सदन पार्टी द्वारा तैयार की गयी सूची का अनुसमर्थन कर देता है। समितियों में पार्टी का प्रतिनिधित्व सदन में उस पार्टी के सदस्यों की संख्या के अनुपात में होता है। दूसरी ओर ब्रिटेन में सम्पूर्ण सदन की समिति और चयन समिति का छोड़कर बाकी सभी समितियों के सदस्यों को चयन समिति ही चुनती है।

9 सदस्य की अनन्यता में अंतर—अमरीका में स्थायी समितियों के सदस्यों की सदस्यता प्रायः अनन्य होती है। उदाहरणतः सीनेट का एक सदस्य अधिक से अधिक दो स्थायी समितियों का सदस्य हो सकता है और प्रतिनिधि सदन का एक सदस्य एक ही स्थायी समिति का सदस्य हो सकता है। दूसरी ओर, ब्रिटेन में सदस्यता की अनन्यता जैसी कोई व्यवस्था नहीं है।

10 समितियों के दृष्टिकोण में अंतर—अमरीका में समितियों के अध्यक्ष प्रायः वयोवृद्ध होते हैं। उनका दृष्टिकोण अनुदारवादी और रूढ़िवादी होता है जिसका प्रभाव समिति की क्रियाओं पर भी पड़ता है। इसके अतिरिक्त अमरीका में समितियों के पृथक् कार्यालय और स्टाफ होने से उनमें अप्रष्टाचार की संभावना अधिक होती है। यही कारण है कि अमरीकी समितियों पर निहित स्वार्थों और लॉबीइंग (Lobbying गैररीवाजी) का प्रभाव अत्यधिक होता है। समितियों का दृष्टिकोण दलीय भावनाओं से ओत प्रोत रहता है। दूसरी ओर, ब्रिटेन में समितियाँ निहित स्वार्थों और दलीय भावनाओं से मुक्त होती हैं। उनका दृष्टिकोण निष्पक्ष तकनीकी और राष्ट्रीय होता है।

3 विशेष समितियाँ (Special or Select Committees)—य समितियाँ किसी विशेष विषय के अध्ययन हेतु अथवा प्रशासन की श्रद्धालता, अक्षमता और राजनीतिक बेइमानी की जांच हेतु निमित्त की जाती हैं। उदाहरणतः कांग्रेस के किसी सदस्य की मृत्यु पर एक उपयुक्त प्रस्ताव को तैयार करने अथवा कि ही समूहों के हितों को समायोजित करने अथवा किसी विधेयक को पारितोपिक देने अथवा किसी प्रशासनिक घोटाले की जांच के लिए इन्हें निमित्त किया जाता है। ये समितियाँ स्थायी समितियों की भाँति स्थायी या नियमित नहीं होती, इन्हें कार्य समाप्ति के बाद समाप्त कर दिया जाता है। प्रतिनिधि सदन की विशेष समितियाँ स्पीकर द्वारा और सीनेट की विशेष समितियाँ अध्यक्ष द्वारा नियुक्त की जाती हैं।

विशेष समितियों में "जांच समितियाँ" विशेषकर सीनेट की जांच समितियाँ, अत्यधिक महत्वपूर्ण और शक्तिशाली होती हैं। इन समितियों का अपन समक्ष व्यक्तियों को बुलाने, रिवाजों की छानबीन करने तथा दस्तावेजों को प्राप्त करने का अधिकार होता है। प्रशासन इनसे भयभीत रहता है।

सीनेट की जांच समितियाँ अप्रत्याशित रूप से कार्य करना शुरू करती हैं। उदाहरणतः सीनेट की जांच समिति ने ही भूतपूर्व राष्ट्रपति ट्रुडिग के शासनकाल में तेल वाण्ड का रहस्योद्घाटन किया था जिससे फलस्वरूप उसके मंत्रिमण्डल के तीन सदस्यों को त्याग पत्र देना पड़ा था। सीनेट की जांच समिति के फलस्वरूप ही 1973 में वाटरगेट वाण्ड का रहस्योद्घाटन हुआ जिसके कारण भूतपूर्व राष्ट्रपति नक्सन का त्याग पत्र देना पड़ा।

4 संयुक्त समितियाँ (Joint Committees)—य समितियाँ कांग्रेस के दोनों सदनों के सदस्यों से मिलकर बनाई जाती हैं। इनका निर्माण दोनों सदनों के प्रस्ताव अथवा संविधि द्वारा होता है। इनमें दोनों सदनों के सदस्य बराबर होते हैं। इन्हें परियोजनाओं के निर्माण के लिए अर्थात् स्मारक के निर्माण एवं स्मरणोत्सव समारोहों के आयोजन के लिए, समस्याओं के समाधान को ढूँढने के लिए तथा दोनों सदनों के मतभेदों को दूर करने के लिए निमित्त किया जाता है। इन समितियों का स्वरूप स्थायी विशेष, सम्मेलन अथवा अंतरिम कैसा भी हो सकता है। संयुक्त आर्थिक समिति और शक्ति सम्बंधी समिति इसी प्रकार की संयुक्त समितियों के उदाहरण हैं। कांग्रेस के सम्मेलन के सम्बंध में एक संयुक्त समिति का निर्माण किया गया था।

संयुक्त समितियाँ और स्थायी समितियाँ में अंतर है। संयुक्त समितियाँ, स्थायी समितियों की भाँति, किसी विधेयक को तब तक नहीं रख सकती और नहीं उसकी हत्या कर सकती हैं। उन्हें विधेयक को अपने प्रतिवेदन सहित अपने-अपने सदन को प्रस्तुत करना होता है। सम्बंधित सदन उसका प्रतिवेदन को

किसी सदन में आरम्भ विय जा सकन है । क्योंकि विधान के क्षेत्र में प्रतिनिधि सदन और सीनेट दोनों को समान शक्तियाँ प्राप्त हैं अतः कोई विधेयक तभी कानून का रूप धारण कर सकना है जब दोनों सदनों द्वारा उसे समान रूप से पारित किया जाय ।

अमरीका में प्रत्येक विधेयक का एक क्रमांक होता है । यदि वह प्रतिनिधि सदन में आरम्भ होता है तो उसे "HR" से निदिष्ट किया जाता है, यदि वह सीनेट में आरम्भ होता है तो उसे "S" से निदिष्ट किया जाता है ।

अमरीका में एक विधेयक को कानून का रूप धारण करने के लिए निम्न चरणों से गुजरना पड़ता है—

1 प्रस्तावना अथवा प्रथम वाचन—अमरीकी विधायी प्रक्रिया अत्यधिक सरल है, कांग्रेस का कोई भी सामान्य सदस्य या सदस्यों का समूह किसी विधेयक को प्रस्तावित कर सकता है । यद्यपि विधेयक को प्रायः कार्यपालिका अभिकरण अथवा किसी दबाव या हितवद्ध समूह द्वारा तैयार किया गया होता है परन्तु जब तक कांग्रेस का कोई सदस्य उसका समर्थक अथवा प्रस्तावक नहीं बनता तब तक उस सदन में प्रस्तावित नहीं किया जा सकता । कांग्रेस का एक सदस्य विधेयक को प्रतिलिपि पर हस्ताक्षर करके उस सदन के लिपिक के पास पडो हुई टोकरी में, जिसे हापर (Hopper) कहते हैं, डाल देता है । लिपिक विधेयक को विषयवार छाट कर उन्हें क्रमांक प्रदान कर देता है । इसके बाद विधेयक को हाउस जनरल और कांग्रेस रिक्वाड में मुद्रित कर दिया जाता है । विधेयक की मुद्रित प्रति कांग्रेस के प्रत्येक सदस्य को प्रदान कर दी जाती है । इस ही विधेयक की प्रस्तावना अथवा प्रथम वाचन मान लिया जाता है । ब्रिटेन या संसदीय प्रणाली वाले देश की भाँति अमरीकी कांग्रेस के सदस्य को विधेयक प्रस्तुत करने के लिए सदन की अनुमति प्राप्त करने की आवश्यकता नहीं होती और न ही इस सम्बन्ध में किसी बन्धन देने की आवश्यकता है ।

2 समिति अवस्था—प्रस्तावना के बाद विधेयक को विषय से सम्बन्धित समिति के विचाराय भेज दिया जाता है । यदि इस सम्बन्ध में कोई विवाद उत्पन्न हो जाता है तो स्पीकर का नियुक्त अतिथ होता है ।

विधेयक का जीवन मरण समिति के हाथ में होता है । वह विधान सभा प्रस्तावों का अध्ययन करती है और उनकी छानबीन करती है, वह उनमें से कुछ की छूटनी करती है और कुछ पर रिपाट तैयार करती है, वह कुछ को तारु मख देनी है या कुछ की हत्या कर देती है और कुछ का समर्थन कर देती है । समिति विधेयक के सिद्धांत और औचित्य का निर्धारण करती है । इसीलिए अमरीकी समितियों को कांग्रेस की "छोटी दुनिया", "लघु व्यवस्थापिका" अथवा "तीसरे सदन" की सजा दी जाती है ।

सदन तभी सम्पूर्ण समिति के रूप में कार्य करता है जब वह इस सम्बन्ध में प्रस्ताव पारित कर देता है। समिति की गणपूर्ति के लिए 100 सदस्यों की उपस्थिति अनिवार्य है, बहुमत की तभी जसाकि सामान्यतः सदन की कार्यवाही के लिए आवश्यक होता है। समिति की कार्यप्रणाली सदन की कार्यप्रणाली से सरल होती है। इसमें हाजिरी नहीं ली जाती। इनकी सिफारिशों को प्रायः स्वीकार कर लिया जाता है।

8 उप समितियाँ (Sub Committees)—अमरीका में कांग्रेस की समितियों के पास कार्य की इतनी अधिकता है कि उन्हें उप-समितियों की आवश्यकता पड़ती है। इन उप समितियों का प्रयोग सीनेट और प्रतिनिधि सदन को स्थायी और विशेष दानों प्रकार की समितियाँ करती हैं। इन उप समितियों का अपना बजट होता है और अपने कार्य होते हैं। इन समितियों की रिपोर्ट पर मूल समिति की स्वीकृति की आवश्यकता होता है। इन उप-समितियों की अध्यक्षता के लिए ज्येष्ठता का नियम लागू नहीं होता। वर्तमान समय में उप समितियों की संख्या मूल समितियों की संख्या से अधिक है। उदाहरणतः जहाँ सीनेट वित्त समिति किसी उप समिति का प्रयोग नहीं करती वहाँ शिक्षा और श्रमिक समिति 6 उप-समितियों का प्रयोग करती है।

M अमरीकी समिति व्यवस्था की विशेषताएँ

अथवा

अमरीकी और ब्रिटिश समितियों में अन्तर

अमरीकी कांग्रेस और सदन दोनों समितियों का अत्यधिक प्रयोग करती हैं। दोनों अपनी विधायी प्रक्रिया में उनके सहयोग पर निर्भर करती हैं। दोनों की समितियाँ अपनी-अपनी जननी की सन्तान हैं अर्थात् उनके अधीन हैं। इस पर भी दोनों की समितियों की शक्ति, प्रकृति, संख्या और प्रकार में अत्यधिक भिन्नताएँ मुख्यतः निम्न हैं —

1 शक्तियों में अन्तर—अमरीका में समितियों काँग्रेस के अधीन होते हुए भी अत्यधिक महत्त्वपूर्ण और शक्तिशाली हैं। वे विधान सम्बन्धी प्रस्तावों का अध्ययन करती हैं और उनकी छानबीन करती हैं, वे उनमें से कुछ की छटनी करती हैं और कुछ में संशोधन करती हैं, वे कुछ के प्रारूप तैयार करती हैं और कुछ पर रिपोर्ट तैयार करती हैं, वे कुछ को तब तक रख देती हैं या उनकी हत्या कर देती हैं और कुछ का समर्थन कर देती हैं। संक्षेप में अमरीकी समितियों के पास विधेयक के जीवन मरण की शक्ति है। इस तरह उ होने कांग्रेस के अधिकारों का अपहृण कर लिया है। जसाकि डॉ फाइनर ने कहा है कि वे ही "सदन की वास्तविक विधान सभाएँ हैं।" अमरीकी शासन, जैसाकि डिमोक और डिमोक ने कहा है, 'उन्होंने के द्वारा नियंत्रित है।' बुडरो विल्सन का मत है कि 'समिति

सम्पूर्ण समिति का रूप ग्रहण कर लेता है। अमरीकी सम्पूर्ण सदन की समिति और ब्रिटिश सम्पूर्ण सदन की समिति में यह अंतर है कि जहाँ अमरीका में सच की स्थिति से सम्बन्धित सभी विधेयक (वित्तीय एवं गैर वित्तीय) पर विचार करने के लिए इसका गठन किया जाता है वहाँ ब्रिटन में इसका गठन केवल वित्त विधेयक पर विचार करने के लिए किया जाता है।

जय प्रतिनिधि सदन सम्पूर्ण सदन की समिति के रूप में कार्य करता है तो सदन के नियमों में ढील आ जाती है। इसमें केवल 100 सदस्यों की गणपूर्ति पर्याप्त होती है। स्पीकर अपने पद से हट जाता है और समिति का चेयरमैन समिति की अध्यक्षता करता है। विचारधीन विधेयक पर विचार-विमर्श शुरू होते ही विधेयक का दूसरा वाचन शुरू हो जाता है। इसमें विधेयक की प्रत्येक धारा, खण्ड एवं शब्दों के प्रयोग पर विचार-विमर्श किया जाता है। विधेयक पर विवाद का समय प्रायः निश्चित होता है और प्रत्येक सदस्य एक विधेयक पर पाँच मिनट तक बोल सकता है। जब विधेयक पर विचार-विमर्श समाप्त हो जाता है तो समिति का अध्यक्ष समिति की रिपोर्ट सदन के समक्ष प्रस्तुत करता है। अब समिति का अध्यक्ष अपना स्थान छोड़ देता है और स्पीकर अपना स्थान ग्रहण कर लेता है और सदन अपने मूल रूप में कार्य करना लगता है। यदि सदन विधेयक को स्वीकार कर लेता है तो स्वीकर उसे तीसरे वाचन के लिए रख लेता है।

5 तृतीय वाचन—स्पीकर द्वारा “एनग्रास” किये जाने के बाद विधेयक पर तीसरा वाचन शुरू होता है। यह वाचन मात्र औपचारिक है। इसमें विधेयक का केवल शीर्षक ही पढ़ा जाता है और मतदान कराया जाता है। यदि सदन विधेयक को बहुमत से पारित कर देता है तो वह एक सदन द्वारा पारित अधिनियम बन जाता है। अब वह विधेयक नहीं रहता, वह “एनग्रासड” (Engrossed enacted) मान लिया जाता है। स्पीकर उस पर हस्ताक्षर करके उसे दूसरे सदन के विचारार्थ भेज देता है।

6 दूसरा सदन—दूसरे सदन में भी विधेयक उन्हीं चरणों से गुजरता है जिनमें वह पहले सदन में से होकर गुजरता है। क्योंकि विधान के क्षेत्र में दोनों सदनों की शक्तियाँ समान हैं अतः यदि विधेयक सीनेट में उसी रूप में पारित हो जाता है जिस रूप में प्रतिनिधि सदन ने उसे पारित किया होता है तो विधेयक को राष्ट्रपति के हस्ताक्षरों के लिए भेज दिया जाता है। यदि सीनेट विधेयक को उसी रूप में पारित नहीं करता जिस रूप में प्रतिनिधि सदन ने उस पारित किया होता है तो सीनेट अपने सशोधनों एवं परिवर्तनों सहित उसे सदन को लौटा देता है। यदि सीनेट के सशोधनों एवं परिवर्तनों से सहमत नहीं होता तो दोनों के मतभेद का हल बनाने के लिए एक सम्मेलन समिति की रचना की जाती है। इस समिति में दोनों

वह समर्थन करता है उन्हे वह आगे बढा सकता है और जिनका वह समर्थन नहीं करता उन्हे वह नाक में रख सकता है अथवा उनकी मृत्यु कर सकता है, वह ही उप समितियों को नियुक्त करता है तथा उन्हें विधेयक सौंपता है, आदि ।

दूसरी ओर, ब्रिटन में समितियों के अध्यक्षों की शक्तियाँ इतनी अधिक नहीं हैं । वे "लाट साहब" की भाँति कार्य नहीं कर सकते । वे नेतृत्व प्रदान नहीं करते परामर्श प्रदान करते हैं ।

4 बरिष्ठता नियम में अन्तर—अमरीका में समितियों की अध्यक्षता के लिए बरिष्ठता नियम का पालन किया जाता है । यद्यपि दोनों सदनों के औपचारिक नियमों में इसका उल्लेख नहीं किया गया फिर भी उसकी अनुपालना निरन्तर होती रहती है । सीनेट में इस नियम की अनुपालना उप समितियों की अध्यक्षता के लिए भी की जाती है । प्रतिनिधि सदन की उप समितियों में ज्येष्ठता नियम के साथ योग्यता, ज्ञान और दिलचस्पी को भी बराबर वजन दिया जाता है ।

दूसरी ओर, ब्रिटन में समितियों की अध्यक्षता बरिष्ठता नियम के आधार पर निश्चित नहीं होती बल्कि योग्यता, ज्ञान और विशिष्टता पर निर्भर करती है । योग्यतायें होने पर समिति का कोई कनिष्ठ सदस्य भी समिति की अध्यक्षता प्राप्त कर सकता है ।

5 उप समितियों के प्रयोग में अन्तर—अमरीका में विधायी कार्य की अधिकता के कारण समितियाँ उप समितियों का प्रयोग करती हैं । यह हो सकता है कि कोई एक समिति किसी भी उप समिति का प्रयोग न करे और कोई एक से अधिक समितियों का प्रयोग करे । उदाहरणतः सीनेट की वित्त समिति किसी उप समिति का प्रयोग नहीं करती जबकि शिक्षा और श्रमिक समिति 6 उप समितियों का प्रयोग करती है । दूसरी ओर, ब्रिटिश समितियाँ न तो उप समितियों को नियुक्त कर सकती हैं और न उनका प्रयोग करती हैं ।

6 निश्चित क्षेत्राधिकार सम्बन्धी अन्तर—अमरीका में स्थायी समितियों का क्षेत्राधिकार निश्चित होता है । उनके विचारार्थ केवल वे विधेयक ही भेजे जाते हैं जो उनके विषय से सम्बन्धित होते हैं । उनके विषय से बाहर कोई विधेयक उनके विचारार्थ नहीं भेजा जाता । दूसरी ओर, ब्रिटन में स्थायी समितियों को विषयवार निर्मित नहीं किया जाता उन्हे सामान्य उद्देश्यों के आधार पर निर्मित किया जाता है । किसी भी स्थायी समिति के पास किसी भी विषय से सम्बन्धित विधेयक को उसके विचारार्थ भेजा जा सकता है । ब्रिटन में केवल स्टॉक एक्सचेंज समिति ही स्पोर्ट्स से सम्बन्धित सभी विषयों पर विचार करती है, अन्य समितियों का बणमाला के अनुसार (A, B, C, D, E) बाँटा गया है ।

1 विधायी नेतृत्व में अंतर—ब्रिटेन में विधायी प्रक्रिया में मंत्रिमण्डल सदन का मार्ग-दर्शन करता है और नेतृत्व भी करता है। ब्रिटिश सदन में जितने भी विधेयक प्रस्तुत किये जाते हैं उनमें अधिकांश मंत्रिमण्डल द्वारा ही प्रस्तुत किये जाते हैं। ब्रिटिश सदन के साधारण सदस्य किसी विधेयक को प्रस्तुत कर सकते हैं परन्तु जब तक उन्हें मंत्रिमण्डल का समयन प्राप्त नहीं होता तब तक उनके पारित होने की सम्भावना नहीं होती। दूसरी ओर, अमरीका में व्यवस्थात्मक शासन प्रणाली होने के कारण कार्यपालिका कांग्रेस से पृथक् होती है। अतः वह कांग्रेस का विधायी नेतृत्व करने की स्थिति में कहीं होती। सभी विधेयक कांग्रेस के साधारण सदस्यों द्वारा प्रस्तुत किये जाते हैं। अमरीका में विधेयक के प्रारूपों को प्रायः कार्यपालिका अभिप्रेरणों, निजी सगठनों अथवा दवाव मजूहों द्वारा तैयार किया जाता है परन्तु सदन में उनके प्रस्तुतीकरण के लिए कांग्रेस के किसी सदस्य को उसका समयक बनना पड़ता है अर्थात् उस पर हस्ताक्षर करने पड़ते हैं। अमरीका में कांग्रेस की समितियाँ तथा उनके अध्यक्ष विधायी प्रक्रिया को नेतृत्व प्रदान करते हैं।

2. सरकारी और गैर-सरकारी विधेयकों में अंतर—ब्रिटेन में सरकारी और गैर सरकारी विधेयकों में अंतर किया जाता है। वहाँ सरकारी विधेयक किसी न किसी मन्त्री द्वारा प्रस्तुत किये जाते हैं और गैर सरकारी विधेयक मसूद के किसी साधारण सदस्य द्वारा प्रस्तुत किये जाते हैं। सदन का अधिकांश समय सरकारी विधेयकों के विचार-विमर्श पर ही व्यय हो जाता है और गैर सरकारी विधेयकों के लिए बहुत कम समय बच पाता है। दूसरी ओर, अमरीका में सरकारी और गैर सरकारी विधेयक में कोई अंतर नहीं किया जाता। वहाँ सभी विधेयक गैर सरकारी होते हैं।

3 विधेयकों को विषयवार छूटनी में अंतर—ब्रिटेन में विधेयकों की विषयवार छूटनी नहीं होती क्योंकि वहाँ अमरीका की भाँति विषयवार समितियाँ नहीं। दूसरी ओर, अमरीका में सदन का लिपिक विधेयकों को विषयवार छाटता है और उन्हें क्रमांक भी प्रदान करता है।

4 प्रस्तावना एवं प्रथम वाचन में अंतर—ब्रिटेन में विधेयकों को प्रस्तुत करने की विधि इतनी सरल नहीं जितनी अमरीका में है। ब्रिटेन में विधेयकों को दो तरीकों से प्रस्तुत किया जाता है। (i) साधारण प्रस्तुतीकरण और (ii) दस मिनट का प्रस्तुतीकरण। प्रस्तुतकर्ता सदन से विधेयक को प्रस्तुत करने की आज्ञा माग कर ही उस प्रस्तुत करता है अर्थात् प्रस्तुतकर्ता विधेयक की एक प्रतिलिपि स्वीकर को प्रस्तुत करता है जो उसके लिए निश्चित दिन पारित करता है। उस दिन प्रस्तुतकर्ता विधेयक के शीपक को पढ़ता है और उस पर थोड़ा बोल सकता है। इसे ही विधेयक का प्रथम वाचन कहा जाता है। दूसरी ओर, अमरीका में प्रस्तुतकर्ता विधेयक का प्रस्तुत करने के लिए न तो सदन से आज्ञा मागनी पड़ती है और न उस विधेयक को पढ़ना पड़ता है। वह तो विधेयक की प्रतिलिपि पर ही

11 क्रियाशीलता में अंतर—अमरीका में स्थायी समितियों की संख्या अधिक होने से उनमें कुछ ही क्रियाशील रहती हैं जबकि अधिकांश निष्क्रिय रहती हैं। दूसरी ओर, ब्रिटेन में स्थायी समितियों की संख्या कम होने से वे सभी क्रियाशील रहती हैं।

12 समिति के विचाराय भेजे गये विधेयकों की स्थिति में अंतर—अमरीका में प्रथम वाचन के बाद ही विधेयक को सम्बन्धित स्थायी समिति के पास भेज दिया जाता है। समिति ही उसके जीवन मरण के प्रश्न को निर्धारित करती है। हमारे शब्दों में, अमरीका में सदन द्वारा विधेयक के सिद्धांतों के स्वीकृत होने पर ही उस सम्बन्धित समिति को भेज दिया जाता है और समिति ही उसके सिद्धांतों, उसकी वाछनीयता और अवाछनीयता को निर्धारित करती है। दूसरी ओर ब्रिटेन में द्वितीय वाचन के बाद विधेयक को समिति के पास भेजा जाता है। अर्थात् ब्रिटेन में सदन द्वारा विधेयक के सिद्धांतों के स्वीकृत होने पर ही उसे समिति के विचाराय भेजा जाता है। समिति विधेयक के सिद्धान्तों का निर्धारित नहीं करती।

13 अमरीका में सरकारी और गैर-सरकारी विधेयकों में कोई भिन्नता नहीं की जाती और उन्हें एक प्रकार की समितियों के विचाराय भेजा जाता है। दूसरी ओर, ब्रिटेन में सरकारी, गैर सरकारी और गैर सरकारी सदस्यों के विधेयकों में भिन्नता की जाती है और उन्हें भिन्न-भिन्न समितियों में भेजा जाता है।

14 अमरीका में 'सम्मेलन समिति', 'संचालन समिति' एक 'नियम निर्माण समिति' जैसी ऐसी समितियाँ हैं जिनकी ब्रिटेन में कभी आवश्यकता अनुभव नहीं की गयी। इसका कारण यह है कि ब्रिटेन में विधान की अंतिम शक्ति कॉमन सभा के पास है और ताड़ मन्त्रालय शक्तिहीन सदन है। दूसरे, ब्रिटेन में सदन की कार्यवाही सदन के नियमों के अनुसार होती है। आवश्यकता होने पर कॉमन सभा का स्पीकर नियमों का स्पष्टीकरण कर देता है। स्पीकर के निर्णय इस सम्बन्ध में अंतिम होते हैं। दूसरी ओर, अमरीका में 'संघीय' और 'निजी विधेयक' जैसी समितियाँ नहीं पायी जाती।

N विधायी प्रक्रिया

(Legislative Procedure)

कॉंग्रेस का प्रमुख कार्य बिल का निर्माण करना है। शासन के पृथक अंग के रूप में उसकी स्थापना मुख्यतः इस हेतु की गयी है। बिल निर्माण की क्रिया विधेयक के प्रस्ताव, एक साधारण प्रस्ताव एक संयुक्त प्रस्ताव अथवा एक समबर्ती प्रस्ताव द्वारा शुरू की जा सकती है। विल विधेयक को छाड़ कर जिसका धारम्भ केवल प्रतिनिधि सदन में ही किया जा सकता है, अथवा सभी प्रकार के विधेयक

8 विशिष्ट विशेषताओं में अंतर—अमरीका में विधायी प्रक्रिया के सम्बन्ध में लाबीड्ज, पाक बैरल, लॉग रोलिंग, फिलिबस्टर जैसी ऐसी विशिष्ट विशेषतायें विद्यमान हैं जो ब्रिटिश विधायी प्रक्रिया में विद्यमान नहीं। जहाँ ब्रिटेन में कामन सभा के सदस्यों पर भाषण देने में कोई सीमा नहीं है वहाँ अमरीका में प्रतिनिधि सभा के सदस्यों पर भाषण देने में समय की सीमायें हैं। जहाँ ब्रिटेन में विधेयकों पर मतदान प्रायः संकेतों द्वारा लिया जाता है वहाँ अमरीका में इस मौखिक, खड़े होकर, संकेतों द्वारा अथवा “हाँ” या “ना” किसी में लिया जा सकता है।

9 सम्पूर्ण सदन की समिति की क्षमताओं में अंतर—ब्रिटेन में सदन तथा सम्पूर्ण समिति का रूप ग्रहण करता है जब वित्त विधेयक पर विचार किया जाता है। दूसरी ओर, अमरीका में सध सम्बन्धी विषयों पर विचार हेतु सम्पूर्ण सदन की समिति का रूप ग्रहण करता है अर्थात् प्रतिनिधि सदन न केवल वित्त विधेयक पर विचार करने हेतु बल्कि सभी सावजनिक विधेयकों पर विचार हेतु सम्पूर्ण समिति का रूप ग्रहण करता है। अमरीका में अथ विधेयकों को भाति वित्त विधेयक पहले उपाय और सामान्य समिति के पास भेजे जाते हैं और फिर सदन उन पर सम्पूर्ण समिति के रूप में विचार-विमर्श करता है। ब्रिटेन में वित्त विधेयक चान्सेलर आफ एक्सचेंजर द्वारा तैयार किये जाते हैं जबकि अमरीका में इन्हें बजट ब्यूरो द्वारा तैयार किया जाता है।

10 सदनों की शक्तियों में अंतर—ब्रिटेन में कॉमन सभा और लाड सभा की शक्तियों में महान अंतर है। वहाँ विधान के क्षेत्र में अतिम निर्णायक शक्ति कॉमन सभा के पास है। लाड सभा किसी विधान के पारित करने में देरी कर सकती है उसमें स्थायी अवरोध पैदा नहीं सकती। वह साधारण विधेयक में अधिक से अधिक एक वर्ष और वित्तीय विधेयक में एक माह की देरी कर सकती है। लाड सभा विधेयकों में संशोधन एवं परिवर्तन कर सकती है परंतु उन्हें स्वीकार करना अस्वीकार करना कामन सभा पर निर्भर करता है। दूसरी ओर, अमरीका में प्रतिनिधि सदन और सीनेट की विधायी शक्तियाँ समान हैं। वित्त विधेयक पहले प्रतिनिधि सदन में ही प्रस्तुत किये जा सकते हैं परंतु सीनेट उनके शीयक को टोकने उनमें गम्भीर परिवर्तन कर सकता है। अमरीका में विधेयक काँग्रेस द्वारा तैयार पारित माना जाता है जब वह दोनों सदनों द्वारा एक ही रूप में पारित होता है। यदि किसी विधेयक पर दोनों सदनों में मतभेद होते हैं तो सम्मेलन समिति द्वारा जिसमें दोनों सदनों के बराबर-बराबर सदस्य होते हैं, उन्हें सुलझाने का प्रयत्न करती है। यदि सम्मेलन समिति भी दोनों सदनों के मतभेदों को दूर करने में असमर्थ नहीं होती तो विधेयक को ममाप्त कर दिया जाता है। ब्रिटेन में महत्वपूर्ण विधेयकों को पहले कॉमन सभा में प्रस्तुत किया जाता है, अमरीका में इन्हें पहले

जिन विधेयकों को गिनति उचित समझनी है उन पर प्रतिवेदन तैयार करने के लिए वह भावजनिक अथवा गुप्त सुनवाई कर सकती है, गवाहों को गवाही ले सकती है, सम्बन्धित मन्त्रों, प्रशासनिक अधिकारियों एवं विशेषज्ञों से परामर्श एवं सूचनाएँ ले सकती है।

3 कलण्डर¹ अथवा कायसूची—समितियों से प्राप्त हुए विधेयकों को सदन की कार्यसूची में स्थान दे दिया जाता है। सदन मुख्यतः पाच कैलण्डरों का प्रयोग करता है, जो निम्न हैं—

(i) यूनियन कैलण्डर (Union Calendar)—सदन की इस कायसूची में जिन विधेयकों को रखा जाता है उनका सम्बन्ध प्रत्यक्ष एवं अप्रत्यक्षतः राजस्व से होता है अर्थात् इन विधेयकों का सम्बन्ध आय-व्यय, भावजनिक सम्पत्ति और वित्त से होता है।

(ii) हाउस कैलण्डर (House Calendar)—सदन की इस कायसूची में सावधानिक विषयों से सम्बन्धित उन विधेयकों को रखा जाता है जिनका सम्बन्ध वित्त से नहीं होता है।

(iii) कन्सेंट कैलण्डर (Consent Calendar)—यूनियन और हाउस कैलण्डरों में रने गये जो विधेयक विवादास्पद नहीं हों उन्हें कन्सेंट कैलण्डर में रखा जाता है।

(iv) प्राइवेट कैलण्डर (Private Calendar)—सदन की इस कायसूची में प्राइवेट हाउस विधेयकों को रखा जाता है। इन विधेयकों का सम्बन्ध मुख्यतः व्यक्तिगत आप्रवास विधेयकों, देशीकरण (नागरिकता प्रदान) सम्बन्धी मामलों, भू स्वामित्व और सरकार के विरुद्ध दावा में होता है।

(v) डिस्चार्ज कैलण्डर (Discharge Calendar)—इस कैलण्डर में उन प्रस्तावों को रखा जाता है जिनका उद्देश्य समिति को सौंपे गये विधेयकों को समिति से डिस्चार्ज (युक्त या वापस) करना होता है।

सदन में विधेयकों पर विचार प्रायः कलण्डर के अनुसार होता है। परन्तु इस नियम में उनका अपवाद है। प्रथम, यूनियन कैलण्डर को हमेशा प्राथमिकता दी जाती है क्योंकि उसमें रख गये विधेयकों का सम्बन्ध वित्त से होता है जो विशेषाधिकार प्राप्त विधेयक हैं। दूसरे, विधि निर्माण समिति को विधेयकों की प्राथमिकता निर्धारित करने का अधिकार है और वह राष्ट्रीय महत्त्व के विषयों से सम्बन्धित विधेयकों को प्रायः प्राथमिकता देती है।

4 द्वितीय वाचन अथवा सम्पूर्ण सदन की समिति—जिन विधेयकों और प्रस्तावों को सदन के विचारार्थ भेजा जाता है उन्हें शीघ्र निबटाने के लिए सदन

1 सदन के विचाराधीन मामलों को कैलण्डर कहते हैं।

को ही लॉबीइस्ट और इनके द्वारा निहित उद्देश्यों की पूर्ति हेतु की गयी क्रियाओं को लाबीइंग कहते हैं। अवकाश प्राप्त कांग्रेस के सदस्यों, सैनिक और गृह-सैनिक प्रतिष्ठानों के सेवानिवृत्त उच्च पदाधिकारियों, सम्पादकों और व्यापारियों को ही प्रायः लॉबीइंग के नाम के लिये भरती किया जाता है।

लॉबीइंग कांग्रेस का विधायी प्रक्रिया का एक अभिन्न अंग है। जसाकि किसी लेखक ने कहा है कि "लाबी कांग्रेस मशीनी या एक शान परतु कुशल भाग है।" प्रत्येक सत्र में कांग्रेस की विधायी प्रक्रिया में लाबीइंग के अत्यधिक क्रियाशील होने के मुख्यतः दो कारण हैं। प्रथम, वायपरिषद् कांग्रेस से पृथक है। अतः वह उसका नेतृत्व करने के लिये कांग्रेस में उपस्थित नहीं जाती। दूसरे, कांग्रेस के सदस्यों के अनन्य निहित एवं स्थानीय स्वायत्त होते हैं जिन्हें वे सन्तुष्ट करना चाहते हैं। इनकी पूर्ति के लिए उन्हें एक दूसरे के सहयोग की आवश्यकता होती है। अतः वे परस्पर समूह बनाकर एक दूसरे द्वारा समर्थित विधेयकों को पारित करने का प्रयास करते हैं।

लॉबीइस्ट की गतिविधियाँ कांग्रेस के इतिहास ही शुरू होती हैं और प्रायः वही समाप्त होती हैं। वे सभी क्रियाशील होते हैं जब कांग्रेस का अधिवेशन हो रहा होता है। जब वे किसी विधेयक के पक्ष या विपक्ष में दिलचस्पी रखते हैं तो वे अत्यधिक सक्रिय बन जाते हैं। कांग्रेस के किसी सदन से विधेयक के प्रस्तुत होते ही वे उसका मूढम अध्ययन करते हैं, उनके गुण दोषों का विश्लेषण करते हैं। यदि इनमें से कोई विधेयक उनके समूहों के हितों के प्रतिबल जाता है तो वे कांग्रेस के सदस्यों पर हर प्रकार से दबाव डालने का प्रयत्न करते हैं और उस पारित होने से रोकते हैं। यदि विधेयक उनके हितों के लिए लाभकारी होता है तो वे उन पारित करने का प्रयास करते हैं।

अधिकांश दबाव समूह, औद्योगिक संगठन, श्रमिक संघ, व्यावसायिक एवं आर्थिक समुदाय राजधानी में अपनी अपनी लॉबियों को बनाये रखते हैं ताकि वे कोर्ट सदस्यों के साथ निरन्तर के सम्पर्क बनाये रखें। अमरीका में 'चीनी लाबी' और 'कृषि लाबी' अत्यधिक प्रसिद्ध हैं। रेलवे कर्मचारी संघ, श्रम संघ, राष्ट्रीय श्रम नियंत्रण संघ, अमरीकी वाणिज्य संघ, अमरीका लोजन आदि भी अपनी लॉबियों को राजधानी में बनाये रखती हैं। ये लॉबियाँ अपना समुदायों एवं संघों के हितों की जितनी प्राप्ति करती हैं, अतः प्रत्येक प्रकार की सरकारी सहायता सुविधा और सम्मान प्राप्त करती हैं, वरन् का लगान अथवा न कर लगाने में रूचि लेती हैं तथा विधेयकों को पारित होने या न पारित होने में सहयोग देती हैं।

लाबीइंग का साधन—लॉबीइस्ट कांग्रेस के सदस्यों को प्रभावित करने के लिये हर प्रकार का साधन का प्रयोग करते हैं। इनमें प्रमुख हैं व्यक्तिगत सम्पर्क

सदनो के बराबर-बराबर सदस्य (प्राय 3 स 9 सदस्य) लिये जाते हैं जो मतभेदों को दूर करने का प्रयास करते हैं। यदि मतभेद बने रहें तो विधेयक को समाप्त कर दिया जाता है।

7 राष्ट्रपति की स्वीकृति—प्रतिनिधि सदन और सीनेट दोनों द्वारा विधेयक के पारित होने के बाद उसे राष्ट्रपति के हस्ताक्षरों के लिए भेजा जाता है ताकि उसकी स्वीकृति मिलने पर विधेयक कानून का रूप धारण कर सके। विधेयको के सम्बन्ध में राष्ट्रपति के पास चार विकल्प हैं—(i) वह उन पर हस्ताक्षर कर सकता है। इस स्थिति में विधेयक निश्चय तयि का कानून का रूप धारण कर लेता है, (ii) वह 10 दिन के अन्दर विधेयक को अस्वीकृत कर अपनी आपत्तियों सहित उसे उस सदन को वापस लौटा सकता है जिनमें उसका पहले प्रारम्भ हुआ होता है, (iii) वह 10 दिन में विधेयक पर हस्ताक्षर करने से इनकार कर सकता है। यदि कांग्रेस का अधिवेशन चल रहा होता है तो विधेयक राष्ट्रपति के हस्ताक्षरों के बिना भी कानून का रूप धारण कर लेता है, (iv) वह कांग्रेस सत्र के पिछले 10 दिनों में किसी विधेयक पर हस्ताक्षर करने से इनकार कर सकता है और विधेयक की स्वतः मृत्यु हो जाती है। राष्ट्रपति के इस अधिकार को जेब्री वीटो कहते हैं। क्योंकि कांग्रेस द्वारा अधिकांश विधेयक सत्र के पिछले 10 दिनों में पारित हो पाते हैं अतः राष्ट्रपति का जेब्री वीटो अत्यधिक प्रभावकारी सिद्ध होता है।

कांग्रेस राष्ट्रपति द्वारा वीटो किये गये विधेयकों का दाँ लिहाइ बहुमत से पुनः पारित कर सकती है। इस स्थिति में विधेयक राष्ट्रपति के हस्ताक्षरों के बिना कानून का रूप धारण कर लेता है परन्तु कांग्रेस द्वारा पुनः पारित किये गये विधेयको की गहमा इतनी कम है कि वीटो प्रायः प्रभावकारी ही रहता है।

8 प्रकाशन—विधेयक पर राष्ट्रपति की स्वीकृति प्राप्त होने के बाद अथवा राष्ट्रपति के वीटो को रद्द करते हुए कांग्रेस द्वारा विधेयक के पुनः पारित होने के बाद उसे समुचित राज्या सहिताने में प्रकाशित कर दिया जाता है।

0 अमरीकी और ब्रिटिश विधायी प्रक्रिया में अन्तर

(Difference between American & British Legislative Procedure)

अमरीकी विधायी प्रक्रिया की कुछ ऐसी विशेषताएँ हैं जैसाकि विधेयक के तीन वाचन, समिति व्यवस्था, वित्त विधेयको का पत्र निम्न सदन में प्रस्तुत करके विधेयको पर द्वितीय सदन द्वारा विचार तथा अनुमति अथवा अस्वीकृति का उसे ब्रिटिश विधायी प्रक्रिया के विपरीत होता है। परन्तु अमरीकी विधायी प्रक्रिया में विधेयको को दो सदन द्वारा पारित होना आवश्यक है। अतः अमरीकी विधायी प्रक्रिया में विधेयको को दो सदन द्वारा पारित होना आवश्यक है। अतः अमरीकी विधायी प्रक्रिया में विधेयको को दो सदन द्वारा पारित होना आवश्यक है।

(c) उनके लिए अपनी गतिविधियों की त्रि-मासिक रिपोर्ट को लिपिक को प्रस्तुत करना आवश्यक है।

(d) इन रिपोर्टों को कांग्रेस रिवाइड में मुद्रित कर दिया जाता है।

उक्त अधिनियम का मुख्य उद्देश्य लाबी को पहचानना उनकी गतिविधियों को प्रकाशित करना तथा उन्हें सार्वजनिक समीक्षा का शिकार बनाना है। यह जानने का प्रयास किया जाता है कि कौन, किसको, किस काम के लिए भाड़े पर ले रहा है अर्थात् कौन धन दे रहा है, किमके माध्यम से किसको धन दिया जा रहा है और किस निहित स्वार्थ की पूर्ति के लिए धन दिया जा रहा है। परन्तु यह अधिनियम भी लाबीइंग को नियंत्रित करने में सफल नहीं हुआ क्योंकि इसकी उल्लंघना के लिए किसी दण्ड की व्यवस्था नहीं की गयी। अतः अमरीकी कांग्रेस में लाबीइंग और लाबीइस्ट दोनों सत्रिय सस्थाओं के रूप में विद्यमान हैं।

2 पाक बर्रल (Pork Barrel)—पाक बर्रल शब्द दो शब्दों से मिल कर बना है, 'पाक' और 'बर्रल'। पाक का अर्थ है 'सूअर का गोश्त' और बर्रल का अर्थ है पीपा या ढोल। इस तरह शाब्दिक दृष्टि से पाक बर्रल का अर्थ है सूअर के गोश्त से भरा हुआ पीपा। अमरीकी राजनीतिक शब्दावली में इसका अर्थ है स्थानीय स्वार्थों की पूर्ति के लिए प्राप्त किया गया राष्ट्रीय धन।

पाक बर्रल व्यवस्था अमरीका के दक्षिण के बागानों में विद्यमान प्रया पर आधारित है। उपनिवेश काल में बागान के स्वामी फसल कटने के बाद दासा को खुश करने के लिए उनमें सूअर का मांस बाटा करते थे। यह मांस पीपा में बन्द होता था और उसे ठोकर मार कर ही बाहर निकाला जा सकता था। गोश्त प्राप्त करने के लिए दासा में प्रायः हडबडाहट रहती थी और छीना-भपटी से वे जितना प्राप्त कर सकते थे करन का प्रयास करते थे। वर्तमान समय में कांग्रेस के स्थानीय स्वार्थों एवं हिता को पूर्ति के लिए राष्ट्रीय धन प्राप्त करने के लिए ठीक यही छीना-भपटी करे है। कांग्रेस का प्रत्येक सदस्य अपने जिले (निर्वाचन क्षेत्र) के मनदाताओं एवं समूहों को सन्तुष्ट करन के लिए राष्ट्रीय पस से अधिक से अधिक राशि प्राप्त करन की कोशिश करता है ताकि आगामी निर्वाचन में उसकी विजय सुनिश्चित हो जाय। कांग्रेस के सदस्य अपने आपको स्थान विशेष के राजपूत समझे है। अतः स्थानीय प्रयोजनाओं की पूर्ति के लिए राष्ट्रीय पस पर अत्यधिक ध्यान देते हैं। क्योंकि कांग्रेस के सदस्य ऐसा चाहते हैं अतः वे एक दूसरे की स्थानीय योजनाओं के लिए धन प्राप्त करन के लिए सहयोग करते हैं। इस व्यवस्था को पाक बर्रल व्यवस्था और जिन् विधेयों को द्वारा इन्हें प्राप्त करने की कोशिश को जॉर्जिया के 'पाक बर्रल विधेयक' कहते हैं जिनमें पाक बर्रल विधेयक सम्मेलन में प्रस्तुत होता है ता उनका विनिमोग कितने ही अनुचित एवं अनावश्यक नये नही

करके एक टोकरी में, जिसे हापर कहते हैं, डाल देता है। सदन का लिपिक विधेयक को विषयवार छाटकर क्रमांक प्रदान करता है और उसे कांग्रेस रिजार्ड एव हाऊस जनल में मुद्रित करा दिया जाता है। विधेयक की मुद्रित प्रतिलिपि प्रत्येक सदस्य को प्राप्त हो जाती है और इसे ही विधेयक का प्रथम वाचन माना जाता है। इस तरह जहाँ ब्रिटेन में विधेयक का मुद्रिकरण प्रथम वाचन के बाद होता है वहाँ अमरीका में उसका मुद्रिकरण प्रथम वाचन से पहले होता है। ब्रिटेन में जहाँ प्रस्तुतीकरण और प्रथम वाचन साथ साथ होते हैं। वहाँ अमरीका में प्रस्तुतीकरण और प्रथम वाचन अलग अलग होता है।

5 ब्रिटेन में विधेयको के द्वितीय वाचन के बाद समितियों के विचाराय भेजा जाता है अर्थात् ब्रिटेन में सदन ही विधेयको के सिद्धान्तों और औचित्य को स्वीकार करता है और इसके बाद उन्हें समिति के विचाराय भेजा जाता है। दूसरी ओर अमरीका में विधेयको के प्रथम वाचन के बाद समितियों के विचाराय भेजा जाता है। समितियाँ ही विधेयको के सिद्धान्तों और औचित्य को स्वीकार करती हैं अर्थात् समितियाँ ही विधेयको की वाछनीयता और अवाछनीयता को निर्धारित करती हैं।

6 समितियों की शक्तियों में अन्तर—ब्रिटेन में समिति किसी विधेयक की मृत्यु नहीं कर सकती। उनके विचाराय भेजे गये विधेयको को उन्हें सदन को अपनी रिपोर्ट सहित वापस लौटाना पड़ता है। वहाँ समितियाँ विधेयको पर विशेष राय देती हैं, वे उसमें सुधार कर सकती हैं परन्तु उनकी मृत्यु नहीं कर सकती। दूसरी ओर, अमरीका में विधेयको का जीवन-मरण समिति के हाथ में होता है। वह ही विधान सम्बन्धी प्रस्तावों का अध्ययन करती है और उनकी छानबीन करता है, वह ही उनमें से कुछ की छूटनी करती है और कुछ पर रिपोर्ट तयार करती है, वह ही कुछ को ताक में रख देती है या कुछ की हत्या कर देती है और कुछ का समर्थन कर देती है। संक्षेप में, अमरीका में समिति ही विधेयक के सिद्धान्तों और औचित्य का निर्धारण करती है। इसीलिए अमरीको समितियों को कांग्रेस की "छोटी दुनियाँ" "लघु व्यवस्थाएँ" और "तीमरे सदन" का नाम दी जाती है।

7 वायसूची (कलेंडर) व्यवस्था में अन्तर—ब्रिटेन में विधेयको के सदन की वाय सूची में रखने की कोई व्यवस्था नहीं जैसाकि अमरीका में है। अमरीका में सदन की पांच वाय सूचियाँ हैं—यूनियन कलेंडर, हाऊस कलेंडर वनसैंट कलेंडर, प्राइवेट कलेंडर तथा डिस्चार्ज कलेंडर—और सदन इन्हीं के आधार पर अपनी विधायी प्रक्रिया को सम्पन्न करता है। अमरीका में नियम निर्माण समिति विधेयको के महत्त्व के आधार पर उनकी प्राथमिकताएँ निर्धारित करती हैं। ब्रिटेन में इस प्रकार की कोई समिति नहीं है।

में Wages and Hours विधेयक को (Fair Labour Standards Act) और दूसरे 1960 में सरकारी कर्मचारियों के वेतनों में वृद्धि करने वाले विधेयक को ।

5 फिलिबस्टर (Filibuster)—इस प्रथा की विस्तृत व्याख्या "सीनेट के शक्तिशाली हान के कारणों के शीघ्र के अंतगत विद्व 9 पर की गयी है अतः इसका वही से अध्ययन कीजिये ।

जैरीमैण्डरिंग

(Gerrymandering)

सामान्य भाषा में जैरीमैण्डरिंग का अर्थ है गोलमाल अथवा अनियमितता । अमरीका में इस शब्द का प्रयोग कांग्रेस जिन्नों (निर्वाचन क्षेत्रों) के आवंटन या पुनर्निर्धारण में बर्ती गयी अनियमितता से लिया जाता है । जब विधान सभा का बहुमत दल अपनी शक्ति को अधिकाधिक बढ़ाने और अल्पसंख्यक दल की शक्ति को कम से कम करने के उद्देश्य से विधायी जिलों की रचना में अर्थात् उनके विभाजन और पुनर्विभाजन में अनियमितताओं और दुराचार का प्रयोग करता है तो उसे जैरीमैण्डरिंग कहते हैं, अतः जैरीमैण्डरिंग विधायी जिलों की सीमाओं का वह आवंटन है जिससे एक समूह या एक दल को तो लाभ होता है और दूसरे को हानि होती है । जैसा कि 'फग्यूसन और मैकहेनरी ने कहा है कि "जिन्नों को जिन्नों अथवा दलीय लाभ के लिए व्यवस्थित करने की क्रिया को जैरीमैण्डरिंग कहते हैं ।" आग और दे ने जैरीमैण्डरिंग की व्याख्या इस प्रकार की है । "किसी राज्य प्रयाग नगर को जिलों में आवंटित करने समय अपनी पार्टी के बहुमत को सभी प्रयाग जितने जिलों में सम्भव हो सके उनमें फैला देना । यदि प्रत्येक जिले को निर्वाचित करने के लिय पर्याप्त मत न हो तो विरोधी की शक्ति को कम से कम करने में सीमित करने का प्रयास करना ताकि वह कम से कम लाभ उठा सके ।" सनेट दे अपने दल को अधिक स्थान दिलाने और विरोधी को कम स्थान दिलाने की बात को जैरीमैण्डरिंग कहते हैं ।

जैरीमैण्डरिंग प्रथा का विकास सन् 1812 में मैसाचुसेट्स राज्य में हुआ । राज्य के डेमोक्रेटिक पार्टी के गवर्नर एलब्रिज जैरी ने विधायी जिलों का आवंटन इस तरह से किया कि डेमोक्रेटिक पार्टी का लाभ हो सके । परन्तु इसमें एक विधायी जिलों की आवृत्ति 'मानमती का पिटारा' (विचित्र) बन कर रह गयी । जैरीमैण्डरिंग विधायी जिलों की आवृत्ति 'मनामाण्डर' (सर्प) से मिलती जुलती थी मानमान्डरिंग जिनमैण्डरिंग ने इस मनामाण्डर (Salamander) की मजा दी क्योंकि गवर्नर एलब्रिज जैरीमैण्डरिंग की इस आवृत्ति के लिय उत्तरदायी थे । तब से यह प्रथा जैरीमैण्डरिंग कहल

11 कायपालिका द्वारा स्वीकृति के विकल्पों में अन्तर—ब्रिटेन में विधेयक के समद्वारा पारित होने के बाद भी सम्प्रभु की स्वीकृति के लिये भेजा जाता है जिस पर उसकी स्वीकृति प्राप्त हो जाती है। ब्रिटिश सम्प्रभु के पास वीटो अधिकार है परन्तु साम्राज्यी ऐन के समय स (1707) लेकर आज तक किसी ने अपने वीटो के अधिकार का प्रयोग नहीं किया। अतः ब्रिटेन में उसका यह अधिकार का प्रयोग न होने में मृत हो गया है। दूसरी ओर अमरीका के राष्ट्रपति के पास चार विकल्प हैं। (i) राष्ट्रपति उन पर हस्ताक्षर कर सकता है। इस स्थिति में विधेयक कानून का रूप धारण कर लेता है, (बह 10 दिन के अंदर विधेयक को अस्वीकृत कर अपनी आपत्तियों सहित उसे उस सदन को वापस लौटा सकता है जिसमें उसका पहले आरम्भ हुआ होता है। इस स्थिति में कांग्रेस उस अपने दो-तिहाई बहुमत से पुनः पारित कर सकती है और वह राष्ट्रपति के हस्ताक्षरों के बिना भी कानून का रूप धारण कर लेता है (iii) राष्ट्रपति 10 दिन में विधेयक पर हस्ताक्षर करने में इन्कार कर सकता है। यदि कांग्रेस का अधिवेशन चल रहा होता है तो विधेयक राष्ट्रपति के हस्ताक्षरों के बिना भी कानून का रूप धारण कर लेता है, (iv) वह कांग्रेस सत्र के पिछले 10 दिनों में किसी विधेयक पर हस्ताक्षर करने में इन्कार कर सकता है और विधेयक की स्वतः मृत्यु हो जाती है। राष्ट्रपति के इस अधिकार को जेबी वीटो कहते हैं। क्योंकि कांग्रेस द्वारा अधिकांश विधेयक सत्र के पिछले 10 दिनों में पारित हो पाते हैं अतः राष्ट्रपति का जेबी वीटो अत्यधिक प्रभावकारी सिद्ध होता है।

P कांग्रेस की विधायी प्रक्रिया में प्रयोग किये जाने वाले मुख्य शब्द

कांग्रेस की विधायी प्रक्रिया में मुख्यतः निम्न शब्दों, मुहावरों अथवा प्रथाओं का प्रयोग किया जाता है—

1 लॉबीइंग (Lobbying) अर्थ एव प्रकृति—लॉबी का शाब्दिक अर्थ है प्रतीक्षा कक्ष अर्थात् सभा कक्ष (कांग्रेस हाल) के साथ मटा हुआ वह बड़ा कमरा जहाँ कांग्रेस के सदस्य व्यक्तियों, समुदायों, मसूहों, सगठनों, निहित स्वार्थों आदि के प्रतिनिधियों, अभिकर्ताओं या दलजनों आदि से मुनासब करते हैं। इन मुलाकातों में ही तरफदारियों, समर्थन, सहयोग, सौदभाजी, विरोध आदि की प्रथाओं को जन्म दिया है जिन्होंने अतः लॉबीइंग और लॉबीइस्ट जैसी दूषित परन्तु नियमित मस्थानों को जन्म दिया है। इस तरह लॉबीइंग कांग्रेस के सदस्यों के माध्यम से कांग्रेस की विधायी प्रक्रिया को प्रभावित करने का ऐसा तरीका है जिसका प्रयोग करके सगठित समूहों के प्रतिनिधि, अभिकर्ता अथवा दलाल अपने समूहों को, जिनका वे प्रतिनिधित्व करते हैं, लाभ पहुँचाने के उद्देश्य से वांछित विधेयकों को पारित कराने और प्रतिद्वन्द्व प्रभाव डानने वाले विधेयकों को पारित होने से रोकने का प्रयास करते हैं। इन प्रतिनिधियों, अभिकर्ताओं अथवा दलालों

रचना एक राजनैतिक प्रश्न है जो उसके क्षेत्राधिकार से परे है।" सन 1962 के बैकबर बनाम कार क विवाद में न्यायालय ने उक्त नियम के विपरीत नियम तो दिया परन्तु 'पक्षपातपूर्ण भेदभाव' (Invidious discrimination) को परिभाषित नहीं किया। सन् 1964 के बैसबरी बनाम सेडसे के विवाद में न्यायालय ने इस बात को अवलोकित किया कि कार्गोम जिलों का गठन अपेक्षाकृत समानता के आधार पर होना चाहिए।

विधायी जिलों के गठन के सम्बन्ध में न्यायालय द्वारा दी गई कुछ व्यवस्थाएँ निम्न हैं—

(i) राज्य कानून द्वारा ही जिलों का पुनर्विभाजन कर सकते हैं।

(ii) जब किसी राज्य को प्रतिनिधि सदन में एक नया स्थान प्राप्त होता है और वह जिलों का पुनर्विभाजन नहीं करता तो नये स्थानों के लिये निर्वाचन राज्य व्यापी आधार पर होंगे। (at large) जब प्रतिनिधि सदन में किसी राज्य का प्रतिनिधित्व कम हो जाता है और वह पुनर्विभाजन नहीं करता तो सभी स्थानों के निर्वाचन राज्य-व्यापी आधार पर होंगे।

R सीनेटोरियल शिष्टाचार (Senatorial Courtesy)

सीनेटोरियल शिष्टाचार (Senatorial Courtesy or etiquette) की प्रथा का प्रयोग सीनेट राष्ट्रपति द्वारा की गई नियुक्तियों के अनुसमर्थन में करता है। संविधान के अनुच्छेद II खण्ड 2, पैरा 2 के अनुसार राष्ट्रपति द्वारा उच्च पदों पर की गयी नियुक्तियाँ तभी कार्यान्वित होती हैं जब सीनेट साधारण बहुमत से उनका अनुसमर्थन कर देता है। सामान्यतः सीनेट मंत्रिमण्डल के सदस्यों, सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों, राजदूतों, उच्च सैनिक अधिकारियों आदि प्रसिद्ध अमरीकी पदों पर की गई नियुक्तियों को अस्वीकार नहीं करता। परन्तु सघीय रिट न्यायाधीश, पोस्टमास्ट्रो के कुछ वर्गों, जिला न्यायवादी तथा मागल जसी स्थानीय सघीय नियुक्तियों का सीनेट अनुसमर्थन तभी करता है जब राष्ट्रपति उस राज्य के सीनेटर अथवा सीनेटरस से परामर्श कर लेता है और वहाँ उस नियुक्ति को स्वीकार कर लेता है। यदि सीनेटर को किसी नियुक्ति पर आपत्ति होती है तो सीनेट उक्त अनुसमर्थन करने से इन्कार कर देता है। सीनेट के सदस्यों का एक दूसरे के प्रति शिष्टाचार का यह व्यवहार ही सीनेटोरियल शिष्टाचार कहलाता है। सीनेट न्यायिक शिष्टाचार की प्रथा का अनुपातन इतनी बढ़ता चला गया है कि जब तक सीनेट सम्बन्धित सीनेटर ग अमुक नियुक्ति सम्बन्धी विचारों को जान नहीं सके तब तक उन नियुक्तियों का विनाशायी न रखा जाना है।

सीनेटोरियल शिष्टाचार की प्रथा सीनेटरों को अपने अपने राज्यों की स्थानीय सघीय नियुक्तियों पर नियंत्रण की शक्ति प्रदान करती है। यह उन्हें अपने

मनोरञ्जन के साधन (दावते, नाईट क्लब, कामुक स्त्रियाँ), सुविधाओं की व्यवस्था (विदेशी यात्राओं का आश्वासन, उच्च जीवन की सुरक्षा तोफे तरफदारियाँ), सब प्रकार की घूम आदि। अनुभव के ये साधन जब वाञ्छित उद्देश्यों को प्राप्त करने में प्रसफल रहने हैं तो सासनी फैलाने वाली लाबीइ ग का प्रयोग किया जाता है। यदि यह भी सफल न हो तो दबाव समूह जनमत निर्माण के प्रत्यक्ष साधनों (पत्र, तार, टेलीफोन, रेडियो, टेलीविजन आदि) का प्रयोग करते हैं और यदि यह भी सफल न हो तो वे अन्ततः न्यायालय का दरवाजा खटखटाते हैं।

लाबीइ ग का मूल्यांकन—लाबीइ ग और लाबीइस्ट का स्वस्थ नीति और सावजनिक नैतिकता के विपरीत समझा जाता है। इन्हें अनैतिकता और अष्टाचार के गढ़ तथा पाप आत्मायें भी कहा जाता है। निस्सन्देह वे आलोचनायें कुछ भाषा में सही हैं परन्तु अनक बार वे उपयोगी सेवायें भी प्रदान करते हैं। उदाहरणतः वे विधेयको की छानबीन कर सूचनायें प्रकाशित करने हैं। क्योंकि वे अपने अपने क्षेत्र में निपुण होने हैं अतः वे कार्यसमस्यो को आवश्यक आकड़े प्रदान करते हैं और परस्पर विरोधी लाबीइ ग द्वारा सन्तुलित विधेयको के निर्माण में सहायता देते हैं। जैसाकि मथ्यूस ने कहा है कि "लाबीइ ग सौदेबाजी का विषय है इसका प्रमुख प्रभाव परिवर्तन करना नहीं सबल करना है।"

लाबीइ ग का नियमन—लाबीइ ग का विमिश्रित करने एवं लाबीइस्ट की गतिविधियों को सावजनिक समीक्षा का विषय बनाने के लिए कांग्रेस ने समय-समय पर मुख्यतः निम्न व्यवस्थायें की हैं—

(i) सन 1852 में प्रतिनिधि सदन ने एक नियम को स्वीकार करके उन पत्रकारों को सदन में स्थान देने से मनाही कर दी जिन्हें कांग्रेस के विचारधीन मामलों को आगे बटाने के काम में प्रयोग किया जाता था।

(ii) सन 1867 में सदन ने अपने नियमों को सशक्त करके कांग्रेस के उन भूतपूर्व सदस्यों को सदन से वञ्चित कर दिया जो उसके विचारधीन मामलों में रुचि रखते थे।

(iii) सन 1876 के एन क्लॉन द्वारा लाबीइस्ट को पंजीकृत करने की व्यवस्था की गयी।

(iv) सन् 1946 में मधीय लाबीइ ग अधिनियम पारित किया गया। इनकी प्रमुख व्यवस्थायें निम्न हैं—

(a) जो व्यक्ति, समुदाय गतिधियाँ या निगम विज्ञान को प्रभावित करने की इच्छुक होती है उसने लिए सदन के नियम अन्तर्गत सचिव के अधिन आपकी पंजीकृत करना आवश्यक है।

(b) उनके लिए मधीय सदन और सचिवों का पत्र-वाता १९४६ है।

करने के लिए प्रथम सीढ़ी है। इसी कारण दल के सदस्यों में इस पद के लिए अत्यधिक सघष होता है। फ्लोर लीडर या चयन दल या कॉक्स या सम्मेलन करता है।

सदन में दो फ्लोर लीडर होते हैं—बहुमत फ्लोर लीडर और अल्पमत फ्लोर लीडर। सदन में बहुमत फ्लोर लीडर का प्रभाव, बहुमत द्वारा निर्वाचित हान के कारण अधिक होता है जबकि अल्पमत फ्लोर लीडर का प्रभाव, अल्पमत द्वारा निर्वाचित होने के कारण, कम होता है। बहुमत फ्लोर लीडर सदन में दल का "प्रोग्राम निदेशक" होता है। वह सदन की कायवाही के लिए योजनाएँ बनाता है तथा उन्हें नियंत्रित करता है। निस्सन्देह वह इस शक्ति का प्रयोग दल के अन्य अभिकरणों जैसाकि सचालन समिति, नीति समिति नियम निर्माण समिति और स्पीकर के साथ मिल कर करता है।

फ्लोर लीडर के काय दलीय दृष्टिकोण से प्रभावित एवं नियंत्रित होते हैं। वह सदन की कायवाही पर दलीय दृष्टिकोण से निगरानी रखता है तथा उसे नियंत्रित करता है। वह दल के सदस्यों से निरंतर सम्पर्क बनाए रखता है उनके विचारों, इच्छाओं एवं आकांक्षाओं को जानने एवं समझने का प्रयास करता है, उन्हें दल के नेताओं की इच्छानुसार मतदान करने के लिए राजी करता है। वह विवाद की देख-रेख करता है और उसमें हिस्सा लेने वाले सदस्यों की सूची तैयार करता है। वह पार्टी सचेतकों के कार्यों का निदेशन करता है, आदि।

2 सचेतक (Whips)—सचेतक फ्लोर लीडर के सहायक होते हैं। उनका चयन भी दल द्वारा किया जाता है। सचेतकों का महायत्ता के लिए 15 से 20 उप सचेतक होते हैं। इन उप सचेतकों को क्षेत्रीय सचेतक कहा जाता है जो दल के भौगोलिक क्षेत्रों का प्रतिनिधित्व करते हैं।

सचेतकों के मुख्य कार्य निम्न हैं—

(1) पार्टी सदस्यों पर सदन में उपस्थित रहने के लिए, विशेषकर सत्र के समय, प्रभाव डालना।

(ii) पार्टी सदस्यों को सूचनाएँ प्रदान करना।

(iii) उदण्ड, बठोर एवं विरोधी दृष्टिकोण रखने वाले पार्टी सदस्यों पर प्रभाव डाल कर उनके विचारों को बदलने का प्रयास करना।

सक्षेप में, सचेतक पार्टी अनुशासन बनाये रखने में सहायक है। सत्रों पर पार्टी के प्रभाव और दबाव को बनाये रखने में उनकी भूमिका केन्द्रीय है।

3 कॉक्स (Caucus)—दल की बैठक को काक्स कहा जाता है। सत्रों पर सदन पार्टी इस सम्मेलन करना पसन्द करती है। पार्टी की टिकट पर निर्वाचित सभी सदस्य कॉक्स या सम्मेलन के सदस्य हैं। कॉक्स के निर्वाचन के बाद कॉक्स सम्मेलन की बैठक होती है जिसमें सदन के पदाधिकारियों एवं सदन में दल

उनके पारित होने की सम्भावना निश्चित होती है। अमरीका में इस व्यवस्था को स्थानीयकरण भी कहते हैं। अमरीकी कांग्रेस पर इसका अत्यधिक प्रभाव है।

3 लॉग रोलिंग (Log-rolling)—लॉग रोलिंग शब्द दो शब्दों से मिल कर बना है, 'लॉग' और "रोलिंग"। लॉग का अर्थ है "लकड़ी का लट्टा" और रोलिंग का अर्थ है "लुढ़कना"। इस तरह शब्दिक दृष्टि से इसका अर्थ है 'लकड़ी के लट्टे का लुढ़कना अथवा लुढ़काना'। अमरीकी राजनीतिक व्यवस्था में इसका अर्थ है "इकट्ठे लुढ़काना" अर्थात् एक दूसरे से सहयोग करना। यह व्यवस्था पाक बैरल व्यवस्था की पूरक है।

लॉग रोलिंग व्यवस्था उपनिवेश काल की एक प्रथा पर आधारित है। उस समय किसान लोग काटे हुए वृक्षों को कैबिन बनाने के स्थान पर ले जाने के लिए एक दूसरे का सहयोग करते थे। वर्तमान समय में कांग्रेस के सदस्य स्थानीय योजनाओं के लिए राष्ट्रीय धन प्राप्त करने के लिए एक दूसरे से सहयोग करते हैं। सहयोग की यह भावना ही लॉग रोलिंग कहलाती है।

4 डिसचार्ज रूल अथवा डिसचार्ज याचिका (Discharge Rule or Discharge Petition)—इस नियम या याचिका का उद्देश्य समिति को भेजे गये विधेयकों को समिति से मुक्त कराना अथवा उससे बाहर निकालना है। जब समिति किसी विधेयक पर 30 दिन के अंदर रिपोर्ट नहीं करती तो सदन का कोई भी सदस्य विधेयक को समिति से मुक्त (डिसचार्ज) कराने के लिये प्रस्ताव रख सकता है। इस प्रस्ताव पर जब सदन का बहुमत प्राप्त हो जाता है अर्थात् जब प्रतिनिधि सदन के 218 सदस्यों अथवा सीनेट के 51 सदस्यों के हस्ताक्षर हो जाते हैं तो प्रस्ताव याचिके का रूप ग्रहण कर लेता है और उस विधेयक पर समिति का क्षेत्राधिकार स्वतः समाप्त हो जाता है। डिसचार्ज याचिका को 7 दिन तक डिसचार्ज सूची में रख दिया जाता है। इसके बाद कोई भी सदस्य जिसने डिसचार्ज याचिका पर हस्ताक्षर किये होते हैं प्रस्ताव को प्रस्तुत कर सकता है। इस पर सदन में 20 मिनट तक वाद-विवाद होता है और फिर उस पर मतदान कराया जाता है। यदि उसे सदन का बहुमत प्राप्त हो जाता है तो विधेयक उच्च विधेयाधिकार प्राप्त विधेयक बन जाता है और सदन के लिए उस पर विचार करना आवश्यक हो जाता है।

डिसचार्ज की प्रक्रिया अत्यधिक विरल है। इसका मूल कारण यह है कि कांग्रेस के सदस्य समितियों के चेयरमैन, जो प्रायः पार्टी के पुराने और बृद्ध सदस्य होते हैं, को नाराज करना नहीं चाहते और दूसरे 218 या 51 सदस्यों का समयन प्राप्त करना कठिन होता है। कांग्रेस के विधायी इतिहास में केवल दो डिसचार्ज याचिकाओं को कानून का रूप देने में सफलता मिली है। एक बार 1938

करने के लिए प्रयत्न मीठी है। इसी कारण दल के सदस्यों में इस पद के लिए अत्यधिक संघर्ष होता है। फ्लोर लीडर का चयन दल का कॉन्स या सम्मेलन करता है।

सदन में दो फ्लोर लीडर होते हैं—बहुमत फ्लोर लीडर और अल्पमत फ्लोर लीडर। मदा में बहुमत फ्लोर लीडर का प्रभाव, बहुमत द्वारा निर्वाचित हानक कारण अधिक होता है जबकि अल्पमत फ्लोर लीडर का प्रभाव, अल्पमत द्वारा निर्वाचित होने के कारण, कम होता है। बहुमत फ्लोर लीडर सदन में दल का 'प्रोग्राम निदेशक' होता है। वह सदन को कायवाही के लिए योजनाएँ बनाता है तथा उन्हें नियंत्रित करता है। निस्सन्देह वह इस शक्ति का प्रयोग दल के अन्य अधिकरणों जैसाकि सचालन समिति, नीति समिति नियम निर्माण समिति और स्पीकर के साथ मिल कर करता है।

फ्लोर लीडर के कार्य दलीय दृष्टिकोण से प्रभावित एवं नियंत्रित होते हैं। वह सदन की कायवाही पर दलीय दृष्टिकोण से निगरानी रखता है तथा उसे नियंत्रित करता है। वह दल के सदस्यों से निरंतर सम्पर्क बनाए रखता है उनके विचारों, इच्छाओं एवं आकांक्षाओं को जानने एवं समझने का प्रयास करता है, उन्हें दल के नेताओं की इच्छानुसार मतदान करने के लिए राजी करता है। वह विवाद की देख-रेख करता है और उसमें हिस्सा लेने वाले सदस्यों की सूची तैयार करता है। वह पार्टी सचैतकों के कार्यों का निदेशन करता है, आदि।

2 सचैतक (Whips)—सचैतक फ्लोर लीडर के सहायक होते हैं। उनका चयन भी दल द्वारा किया जाता है। सचैतकों का सहायता के लिए 15 से 20 उप सचैतक होते हैं। इन उप सचैतकों को क्षेत्रीय सचैतक कहा जाता है जो दल के भौगोलिक क्षेत्रों का प्रतिनिधित्व करते हैं।

सचैतकों के मुख्य कार्य निम्न हैं—

(1) पार्टी सदस्यों पर सदन में उपस्थित रहने के लिए, विशेषकर मतदान के समय, प्रभाव डालना।

(ii) पार्टी सदस्यों को सूचनाएँ प्रदान करना।

(iii) उदण्ड, कठोर एवं विरोधी दृष्टिकोण रखने वाले पार्टी सदस्यों पर प्रभाव डाल कर उनके विचारों को बदलने का प्रयास करना।

सक्षेप में, सचैतक पार्टी अनुशासन बनाये रखने में सहायक है। सदस्यों पर पार्टी के प्रभाव और दबाव को बनाये रखने में उनकी भूमिका केन्द्रीय है।

3 कॉन्स (Caucus)—दल की बैठक को कॉन्स कहा जाता है। रिपब्लिकन वन पार्टी इसे सम्मेलन कहना पसन्द करती है। पार्टी की टिकट पर निर्वाचित सभी सदस्य कॉन्स या सम्मेलन में सदस्य हैं। कॉन्स के निर्वाचन के बाद पार्टी या सम्मेलन की बैठक होती है जिसमें सदन के पदाधिकारियों एवं सदन में दल के

अमरीकी सविधान सुमम्बद्ध और क्षेत्रीय दृष्टि में एक साथ सटे हुए कांग्रेस जिना की माग रही करता । वह केवल इस बात की व्यवस्था करता है कि निर्वाचन क्षेत्रों की रेखाओं को बाउण्टी की रेखाओं का अनुसरण करना चाहिए और जब तक किसी बाउण्टी का दो स्थान प्राप्त न हो उस विभाजित नहीं करना चाहिये । दूसरे सविधान इस बात की भी माग करता है कि जनसंख्या का एक दूसरे जिले में स्थानान्तरण होने के कारण जिना का पुनर्विभाजन एक दशाब्दी के बाद होना चाहिए, विशेष कर उस स्थिति में जब किसी राज्य के प्रतिनिधियों की संख्या में बढाव की गयी हो या कमी की गयी हो । अमरीकी सविधान जिना के भावटन या पुनर्विभाजन का अधिकार राज्यों की विधान सभाओं को पदान करता है कांग्रेस को नहीं और राज्यों ने इस सम्बन्ध में किसी स्पष्ट, सरल और सौजन्यक फामूल का निर्माण नहीं किया । इसका परिणाम यह हुआ है कि विधान सभाओं ने जिलों का भावटन दलीय हितों की दृष्टि में रख कर किया है अर्थात् उहोने जैरी मण्डरिंग का पूरा लाभ लिया है । अनेक राज्यों ने "ग्रीन जैरीमण्डर" का प्रयोग किया है और जनसंख्या के असम्यक स्थानान्तरण के बाद भी जिलों का पुनर्विभाजन नहीं किया । इसका परिणाम यह हुआ है कि अनेक जिलों का आकार असंगत रहा है । उदाहरणत 1957 से पूर्व टैक्सस राज्य में एक जिले में रहने वाले लोग 806,701 थे और दूसरे में 226,739 थे । अनेक राज्यों ने दशाब्दियों में जिलों का पुनर्विभाजन नहीं किया । उदाहरणत इदाहो राज्य ने 1911 से और लुईसीयाना ने 1912 से जिलों का पुनर्विभाजन नहीं किया ।

विधायी जिला की रचना में कुछ असमानतायें स्वाभाविक हैं परन्तु गम्भीर असमानताओं को बनाय रखना दलीय हितों की पूर्ति के लिये उनकी आकृति को बिगाडना और दशाब्दियों तक उनका पुनर्विभाजन न करना राजनीतिक दुराचार है पण्डित है, साजिश है पक्षपात है । यह सत्ता का दुरुपयोग है । यह जनसंख्या के आधार पर प्रतिनिधि प्रणाली की उपेक्षा है । यह समानता के सिद्धान्त के विपरीत है । यही कारण है कि प्रतिनिधि सदन राष्ट्र के राजनीतिक विचारों का सही प्रतिनिधित्व नहीं कर पाता । जसाकि घोषण न कहा है कि "जैरीमण्डरिंग तथा अन्य अवाञ्छनीय प्रथाओं के फलस्वरूप प्रतिनिधि सदन निर्वाचनों में प्रकट किये गये मतों का कम से कम दर्पण कर पाती है ।"

जैरीमण्डरिंग की दूषित प्रथा को समाप्त करने के लिए अनेक बार प्रयास किए गए हैं परन्तु प्रत्येक प्रयास ने समस्या का समाधान प्रस्तुत करने के स्थान पर राजनीतिक सरगर्मी ही पैदा की है । इस मुद्दे को अनेक बार सर्वोच्च न्यायालय के समक्ष भी उठाया गया है परन्तु न्यायालय ने इसे एक "राजनीतिक प्रश्न" करार दे कर इसमें हस्तक्षेप करने से इंकार किया है । उदाहरणत 1946 में क्रोलवोव बनाम ग्रीन के विवाद में न्यायालय ने निष्णय दिया था कि "विधायी जिलों की

संघीय न्यायालय (Federal Judiciary)

“ तूनों के सही अथ और कायक्षेत्र को स्पष्ट और परिभाषित करने वाले न्यायालयों के बिना कानून निर्जात पत्र के समान हैं ।”
—एलेक्जेंडर हैमिल्टन

परिचय—संघीय राज्य में ही नहीं अपितु प्रत्येक सभ्य राज्य में स्वतंत्र न्यायपालिका की आवश्यकता होती है। संघीय राज्य में स्वतंत्र न्यायपालिका की आवश्यकता और भी अधिक होती है क्योंकि उसमें संघीय सरकार और उसके एकको की सरकारों में शक्तियों का विभाजन किया जाता है तथा नागरिकों के मूल अधिकारों को संविधान में उल्लिखित किया जाता है। अतः संविधान को सर्वोच्चता को बनाये रखने, उसकी अस्पष्ट धाराओं की स्पष्ट व्याख्या करने एवं शब्दों के अर्थों को सुनिश्चित करने, संघ और एकको के दोनों अधिकार के सम्बन्ध में उत्पन्न होने वाले विवादों का निपटारा करने एवं नागरिकों के मूल अधिकारों की कायपालिका, निरंकुशता और व्यवस्थापिका के अत्याचार से रक्षा करने के लिए स्वतंत्र, निष्पक्ष और निडर न्यायालय की आवश्यकता होती है।

अमरीका एक संघीय राज्य है, उसमें संघ और एकको की सरकारों में शक्तियों का विभाजन किया गया है, उसमें शक्ति पृथक्करण के सिद्धांत और अवरोध एवं सन्तुलन की व्यवस्था की गयी है तथा नागरिकों के मूल अधिकारों का उल्लेख किया गया है अतः अमरीका के संविधान निर्माताओं ने एक स्वतंत्र न्यायपालिका की व्यवस्था की है। अमरीकी संघीय संविधान में सर्वोच्च न्यायालय का विशिष्ट उल्लेख इसलिए किया गया है कि अमरीकी परिषद (Confederation) काल में किसी सर्वोच्च न्यायालय के न होने से अमरीकी राष्ट्र को राज्यों की विविध सर्वोच्च न्यायालयों (उच्च न्यायालयों) के परस्पर विरोधी निर्णयों का सामना करना पड़ा था जिससे परिषद के अस्तित्व को ही खतरा उत्पन्न हो गया था। अतः अमरीकी संविधान निर्माताओं ने संविधान के अंतिम निर्णायक के रूप में सर्वोच्च न्यायालय की स्थापना की।

म निरपेक्ष शक्ति है, यह झाकी बीटो शक्ति है। किसी नियुक्ति को रद्द करवाने के लिए किसी सीनेटर के द्वारा यह कहना पर्याप्त है कि "मुझे यह नियुक्ति अप्रिय है।" उदाहरणतः सन् 1951 में इलीनाइस के सीनेटर पाल डगलस ने तत्कालीन राष्ट्रपति ट्रूमैन द्वारा सघीय "यायालय के लिए जोसफ ड्रुकर और सी जे हैरिंगटन की नियुक्ति को मह कर रद्द करवा दिया था कि वे उसे अप्रिय थी। संक्षेप में, सीनेटोरियल शिष्टाचार की प्रथा ने नियुक्ति सम्बन्धी अन्तिम शक्ति को सीनेटरों की हस्तान्तरित कर दी है।

सीनेटोरियल शिष्टाचार की प्रथा ने सीनेट के सदस्यों में एकता की भावना पैदा की है। यह भावना दलीय रेखाओं को पार कर जाती है और सीनेट की एकता को सुदृढ और ठोस बनाती है जसाकि पैक ने लिखा है कि "सीनेटोरियल शिष्टाचार का विस्तार इतना अधिक है कि यह दलीय सेवाओं को पार कर सीनेट के सदस्यों में एकता की ऐसी भावना पैदा करती है जो पाप दलीय भक्ति की मार्गों से अतिवृत्त शक्तिशाली होती है।"

सीनेट के विरोध से बचने के लिए राष्ट्रपति स्थानीय सघीय नियुक्तियाँ करने समय उस राज्य के सीनेटर से परामर्श कर लेते हैं जिनमें नियुक्ति की जा रही है। जब कभी किसी राष्ट्रपति ने इस प्रथा की उपेक्षा या उल्लंघना करने का प्रयास किया है सीनेट ने उसका एक स्वर से विरोध किया है। उदाहरणतः सन् 1938 में तत्कालीन राष्ट्रपति फ्रैंकलिन डी रूजवेल्ट ने इस प्रथा की उल्लंघना करते हुए वर्जीनिया में एक सघीय "यायाधीश की नियुक्ति करते समय वहाँ के सीनेटर गार्टर ग्रास की उपेक्षा की थी अर्थात् उसके परामर्श के बिना नियुक्ति कर दी थी। यद्यपि सीनेट ग्लास राष्ट्रपति की डेमोक्रेटिक पार्टी में ही सम्बन्ध रखता था फिर भी उसने सीनेट से अपील की कि उस नियुक्ति को रद्द कर दिया जाय क्योंकि राष्ट्रपति ने इस प्रथा का उल्लंघन किया है। सीनेट ने 72 के विरुद्ध 6 से उस नियुक्ति को रद्द कर दिया। यह सीनेटोरियल शिष्टाचार की प्रथा का श्रेष्ठ उदाहरण है।

S कांग्रेस में दलीय पद

(Party Offices in Congress)

कांग्रेस के दोनों सदन में दलों के जो प्रमुख पद हैं उनमें प्रमुख निम्न हैं—

1 फ्लोर लीडर (Floor Leader)—फ्लोर लीडर का अर्थ है सदनिय दल नेता अर्थात् सदन में दल का नेता। सदन में दलीय पदों में यह सबसे महत्वपूर्ण पद है। इस पद का महत्व केवल इस बात में निहित नहीं कि इसका पदाधिकारी सदन में दल का प्रमुखा प्रवक्ता दलीय रणनीति का प्रमुख निर्माता और उसका प्रमुख निरीक्षण-कर्ता होता है बल्कि उसका महत्व इस बात में भी होता है कि स्पीकर के बाद उसका दूसरा स्थान होता है। यह पद स्पीकर के पद

नियुक्ति—सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा सीनेट के परामर्श एवं सहमति से की जाती है। संविधान न्यायाधीशों के लिए आयु, नागरिकता, शिक्षा या अन्य इसी प्रकार की कोई योग्यताएँ निर्धारित नहीं करता। अतः सिद्धान्ततः राष्ट्रपति सीनेट के परामर्श एवं सहमति से अर्थात् सीनेट के अनुममथन पर किसी भी व्यक्ति का न्यायाधीश नियुक्त कर सकता है। परन्तु व्यवहार में उच्च-चरित्र के उच्चकोटि के विधिवेत्ताग्रा, असाधारण योग्यता के वरिष्ठ अविवक्तायो सघीय एवं राज्य न्यायालयों के न्यायाधीश, महाभाषवाचियों, कानून के प्राध्यपका आदि को ही न्यायाधीश पद पर नियुक्त किया जाता है। दूसरे शब्दों में अत्यधिक योग्य व्यक्तियों और कानून एवं न्याय विशेषज्ञों को ही न्यायाधीश नियुक्त किया जाता है। वर्तमान समय में न्यायाधीशों की नियुक्ति करते समय क्षत्र और धर्म के प्रतिनिधित्व का भी ध्यान रखा जाता है।

सामान्यतः सीनेट राष्ट्रपति द्वारा की गयी नियुक्तियों का अनुममथन कर देता है। परन्तु कभी-कभी वह उसकी नियुक्तियों को अस्वीकार भी कर देता है। उदाहरणतः 1970 में तत्कालीन राष्ट्रपति निकसन द्वारा हेरल्ड कामबल की नियुक्ति का सीनेट ने अस्वीकार कर दिया था।

सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति में दलीप रॉजकोण सवर्ण प्रिथमान रहता है। परन्तु नियुक्त होने के बाद न्यायाधीश राजनीतिक दल से किस प्रकार का सम्बन्ध नहीं रखा। वे निष्पक्ष और स्वतंत्र ढंग से अपने कार्य का निष्पादन कर रहे हैं जैसाकि चार्ल्स वारेन ने लिखा है कि "उनकी नियुक्ति चाहे पक्ष पातपूर्ण ढंग में होती है। परन्तु न्यायाधीश बनने के बाद उन्होंने अपनी निष्पक्षता को बनाये रखा है।"

सेवा की शर्तें—कायकाल एवं वेतन— संविधान न्यायाधीशों की स्वतंत्रता की रक्षा हेतु उनकी सेवा की शर्तों को अत्यधिक उदार बनाता है अर्थात् न्यायाधीशों की नियुक्ति "जीवन पय न" होती है और वे 'सदव्यवहार' तक अपने पद पर बने रहते हैं। उन्हें दण्ड द्रोहिता, घूस खोरी तथा अन्य गम्भार अपराधों के लिए महाभियोग द्वारा ही हटाया जा सकता है। परन्तु महाभियोग की प्रक्रिया अत्यधिक जटिल और कठोर है। अब तक सर्वोच्च न्यायालय ने किसी न्यायाधीश को महाभियोग द्वारा हटाया नहीं था। केवल एक बार 1804 में न्यायाधीश सेम्युअल चेज (Samuel Chase) पर महाभियोग लगाया गया था परन्तु वह पारित नहीं हो सका।

सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीश सामान्यतः 70 वर्ष की आयु में सेवा निवृत्त होते हैं। यदि उन्हें सेवा करना हुए 15 वर्ष हुआ जायें तो वे 65 वर्ष की आयु में हटाने पर तब भी सेवा निवृत्त हो जाते हैं।

पदाधिकारियों के नामों पर विचार किया जाता है तथा यह विविध पदों के लिए नामांकित किया जाता है।

समीक्षा प्रश्न

1 अमरीका की कांग्रेस की शक्तियाँ का विवेचन कीजिए। उसकी शक्तियों पर क्या सीमाएँ हैं ?

2 ब्रिटिश संसद और अमरीकी कांग्रेस की स्थिति एवं शक्तियों का तुलनात्मक वर्णन कीजिए।

3 अमरीकी सीनेट के सर्वशक्तिशाली द्वितीय सदन होने के क्या कारण हैं ?

4 "अमरीका की सीनेट का वह भाग्य नहीं होगा जो इंग्लैंड में लार्ड्स सभा का हुआ है क्योंकि उसकी शक्तियों का दूरगामी प्रभाव है।" इस कथन की समीक्षा कीजिए।

5 ब्रिटिश और अमरीकी मर्यादात्मक व्यवहार में सबसे महत्त्वपूर्ण अन्तर ब्रिटिश कॉमन सभा और अमरीकी प्रतिनिधि सभा की शक्तियों में अन्तर है।" इस कथन की समीक्षा कीजिए।

6 संयुक्त राज्य अमरीका की प्रतिनिधि सभा एवं ब्रिटेन की कॉमन सभा के स्पीकर के चुनाव, शक्तियों एवं भूमिका की तुलना कीजिए।

7 ब्रिटिश कॉमन सभा तथा अमरीकी प्रतिनिधि सभा की समिति प्रणालियों की तुलना कीजिए।

8 अमरीकी विधायी प्रक्रिया का वर्णन कीजिए। ब्रिटिश और अमरीकी विधायी प्रक्रिया में क्या अन्तर है ?

9 निम्नलिखित पर संक्षिप्त टिप्पणी कीजिए—

(i) लॉबोडिंग (Lobbying)

(ii) पार्क बरल (Park Barrel)

(iii) लॉग रोलिंग (Log rolling)

(iv) डिस्चार्ज नियम अथवा डिस्चार्ज याचिका (Discharge Rule or Discharge Petition)

(v) फिलिबस्टर (Filibuster)

(vi) जेरीमण्डरिंग (Gerrymandering)

(vii) सेनटोरियल शिष्टाचार या सीनेट का सौजन्य (Senatorial Courtesy)

(viii) क्लब्स क्लोजर तथा मितादीन।

(ix) फ्लोर लीडर (Floor Leader)

(x) काऊस (Caucus)

I प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार (Original Jurisdiction)—प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार न्यायालय की वह शक्ति है जिसके अन्तर्गत वह मुकदमे की सुनवाई पहली बार करती है और निणय देती है। इस प्रकार के क्षेत्राधिकार में कांग्रेस कोई परिवर्तन नहीं कर सकती। इस प्रकार के मुकदमे 'पक्षकारों की प्रकृति' (Nature of the parties of the litigation) के कारण उत्पन्न होते हैं। इस क्षेत्र के अन्तर्गत आने वाले मुकदमे मुख्यतः निम्न हैं—

- (i) वे मुकदमे जिनमें संयुक्त राज्य अमरीका एक पक्ष है।
- (ii) वे मुकदमे जिनमें एक या दो या दो से अधिक राज्य सरकारें वादी हों।
- (iii) वे मुकदमे जिनमें एक पक्ष राज्य सरकार हो और दूसरा पक्ष दूसरे राज्य का कोई नागरिक हो।
- (iv) वे मुकदमे जिनमें भिन्न-भिन्न राज्यों के नागरिक वादी हों।
- (v) वे मुकदमे जिनमें एक राज्य सरकार या राज्य का नागरिक और एक विदेशी सरकार या उसका नागरिक या प्रजा वादी हो।
- (vi) वे मुकदमे जो राजदूतों, मंत्रियों और वाणिज्य दूतों से सम्बन्धित हों।
- (vii) वे मुकदमे जो एक ही राज्य के नागरिकों के बीच हों परन्तु उनका आधार भिन्न भिन्न राज्यों द्वारा प्रदान की गयी भूमि से हो।

2 अपीलिय क्षेत्राधिकार (Appellate Jurisdiction)—अपीलीय क्षेत्राधिकार न्यायालय की वह शक्ति है जिसके अन्तर्गत वह मुकदमे की सुनवाई निम्न न्यायालयों के निर्णयों के विन्द्व अपील के रूप में करती है। न्यायालय के इस क्षेत्राधिकार पर कांग्रेस का पूर्ण नियंत्रण है अर्थात् कांग्रेस न्यायालय के इस क्षेत्र को अधिक या कम कर सकती है या उसे इससे पूर्णतः वंचित कर सकती है। इस प्रकार के मुकदमे 'विषय की प्रकृति' (Nature of the subject matter being litigated) के कारण उत्पन्न होते हैं। इस क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत न्यायालय मुख्यतः दो प्रकार के मुकदमों की सुनवाई करती है, य है—

- (i) वे मुकदमे जिनमें संघीय संविधान, संघीय कानून या संघीय संधि का कोई मुद्दा या प्रश्न निहित हो।
- (ii) वे मुकदमे जिनमें नौसेना या सामुद्रिक व्यवस्था (तटवर्ती क्षेत्राधिकार) सम्बन्धी कोई मुद्दा या प्रश्न निहित हो।

कांग्रेस ने सन् 1925 के अधिनियम द्वारा न्यायालय के जिस अपीलीय क्षेत्राधिकार कोई निश्चित किया है उस निम्न शीघ्रता के अन्तर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है।

(i) अनिवार्य अपीलीय क्षेत्राधिकार (Compulsory Appellate Jurisdiction)—इस क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत न्यायालय अनिवार्य रूप से निम्न संघीय न्यायालयों अथवा राज्यों का उच्च न्यायालय अथवा प्रमाणीकरण द्वारा प्रस्तुत अपीलों की सुनवाई करती है। न्यायालय इस प्रकार के मुकदमों की सुनवाई से

पदाधिकारियों के नामों पर विचार किया जाता है तथा उन्हें विविध पदों के लिए नामांकित किया जाता है।

समीक्षा प्रश्न

1 अमरीका की कांग्रेस की शक्तियों का विवेचन कीजिए। उसकी शक्तियों पर क्या सीमाएँ हैं ?

2 ब्रिटिश सदन और अमरीकी कांग्रेस की स्थिति एवं शक्तियों का तुलनात्मक वर्णन कीजिए।

3 अमरीकी सीनेट के मन्त्रशक्तिकाली द्वितीय सदन होने के क्या कारण हैं ?

4 "अमरीका की सीनेट का वह भाग्य नहीं होगा जो इंग्लैण्ड में लाइसभा का हुआ है क्योंकि उसकी शक्तियों का दूरगामी प्रभाव है।" इस कथन की समीक्षा कीजिए।

5 ब्रिटिश और अमरीकी मन्त्रागिक व्यवहार में सबसे महत्त्वपूर्ण अंतर ब्रिटिश कॉमन सभा और अमरीकी प्रतिनिधि सभा की शक्तियों में अंतर है।" इस कथन की समीक्षा कीजिए।

6 संयुक्त राज्य अमरीका की प्रतिनिधि सभा एवं ब्रिटेन की कॉमन सभा के स्पीकर के चुनाव, शक्तियों एवं भूमिका की तुलना कीजिए।

7 ब्रिटिश कॉमन सभा तथा अमरीकी प्रतिनिधि सभा की समिति प्रणालियों की तुलना कीजिए।

8 अमरीकी विधायी प्रक्रिया का वर्णन कीजिए। ब्रिटिश और अमरीकी विधायी प्रक्रिया में क्या अंतर है ?

9 निम्नलिखित पर संक्षिप्त टिप्पणी कीजिए—

(i) लॉबीइंग (Lobbying)

(ii) पार्क बरल (Park Barrel)

(iii) लॉग रोलिंग (Log rolling)

(iv) डिस्चार्ज नियम अथवा डिस्चार्ज याचिका (Discharge Rule or Discharge Petition)

(v) फिलिबस्टर (Filibuster)

(vi) जेरीमण्डरिंग (Gerrymandering)

(vii) सीनेटोरियल शिष्टाचार या सीनेट का सीजय (Senatorial Courtesy)

(viii) क्लॉक ब्लोजर तथा गिलाटीन।

(ix) फ्लोर लीडर (Floor Leader)

(x) कॉकस (Caucus)

(iv) सघीय न्यायालयों को मना किये गये मुकदमे—कुछ मुकदमे ऐसे हैं जिनकी सुनवाई सघीय न्यायालय नहीं कर सकती। उदाहरणतः भिन्न भिन्न राज्यों के नागरिकों के वे दीवानी मुकदमे जिनमें विवाद की राशि 10 000 डालर से कम हो।

संश्लेष में सर्वोच्च न्यायालय का सघीय क्षेत्राधिकार केवल सवधानिक प्रश्नों तक सीमित है। कुछ प्रश्नों पर उसे अनन्य शक्ति, कुछ में समवर्ती शक्ति और कुछ में पूरा मनाही की गयी शक्ति है। कुछ मुकदमों की सुनवाई वह प्रमाणीकरण के आधार पर करती है और कुछ की जब वह स्वयं चाहती है।

3 न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति—संविधान सर्वोच्च न्यायालय का स्पष्ट रूप से न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति प्रदान नहीं करता। फिर भी न्यायालय की यह शक्ति संविधान का अभिन्न अंग बन गयी है। इसका मूल कारण यह है कि संविधान अनुच्छेद VI, खण्ड 2 में राष्ट्रीय सर्वोच्चता के जिस सिद्धान्त को स्वीकार करता है, अनुच्छेद III खण्ड 1 में सयुक्त राज्य अमरीका की जिस न्यायिक शक्ति को सर्वोच्च न्यायालय और अन्य निम्न सघीय न्यायालयों में निहित करता है और अनुच्छेद III, खण्ड 2 में न्यायालयों को जिस न्यायिक शक्ति को सघीय संविधान, सघीय कानूनों और सघीय अधियों के अधीन उत्पन्न होने वाले मुकदमों तक व्याप्त रहता है उनमें ही न्यायालय की न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति निहित है। सघीय संविधान और उसके अनुसार बनाये गये सघीय कानूनों और सघीय अधियों की सर्वोच्चता ही न्यायालय का न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति प्रदान करती है और उसे कांग्रेस के कानूनों या राष्ट्रपति के आदेश या प्रशासनिक अभिकरणों के नियमों और विनियमों या राज्यों के कानूनों को रद्द करने की शक्ति प्रदान करती है यदि वे सघीय संविधान के विपरीत या विरुद्ध हों हैं। न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति न्यायानय को संविधान का अभिभावक और संरक्षक तथा उसका अंतिम निवचक बनाती है। दूसरे, न्यायालय की प्रकृति ही कानूनों की व्याख्या करना तथा शब्दों के अर्थों को स्पष्ट एवं सुनिश्चित करना है। कानूनों की व्याख्या और शब्दों के अर्थों की स्पष्टता और सुनिश्चितता को यह आवश्यकता ही न्यायालय को न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति से विभूषित करती है क्योंकि एक स्वतंत्र और निष्पक्ष न्यायालय से बढ़कर कोई दूसरा स्वतंत्र और निष्पक्ष पक्ष नहीं बनना।

4 उद्घोषणा निर्णय (Declaratory Judgments)—अमरीका की सर्वोच्च न्यायालय भारत की सर्वोच्च न्यायालय की भांति सावजनिक महत्त्व के प्रश्नों पर परामर्श या राय नहीं देती। फिर भी वह 'उद्घोषणा निर्णय' प्रदान करता है। उद्घोषणा निर्णय परामर्श या राय नहीं होता। यह उमस हम दृष्टि से भिन्न होता है कि यह मुकदमे से उत्पन्न होता है और यह उस समय लागू होता है जब संविधान में मुकदमे न्यायानय के समान पक्ष किया जाता है।

अमरीकी संघीय न्यायालयों का संगठन (Organization of American Federal Courts)

अमरीकी संविधान के अनुच्छेद III, खण्ड 1 के अनुसार "संयुक्त राज्य अमरीका की न्यायिक शक्ति सर्वोच्च न्यायालय और ऐसी निम्न न्यायालयों में निहित होगी जिन्हें कांग्रेस समय-समय पर आदेशित एवं स्थापित करेगी।" दूसरे शब्दों में, सर्वोच्च न्यायालय की स्थापना करना तो अनिवार्य है परन्तु अन्य निम्न संघीय न्यायालयों की स्थापना करना कांग्रेस की इच्छा पर निर्भर करता है। प्रथम कांग्रेस ने ही सर्वोच्च न्यायालय के अतिरिक्त निम्न संघीय न्यायालयों की स्थापना की थी और तब से अब तक ये संघीय न्याय व्यवस्था के अग्रिम अंग बनी हुई है।

वर्तमान समय में अमरीका में दो प्रकार के संघीय न्यायालय हैं। ये हैं (i) सर्वान्धनिक न्यायालय और (ii) विधायी न्यायालय। सर्वान्धनिक न्यायालय वे न्यायालय हैं जिन्हें संविधान के अनुच्छेद III, खण्ड 1 के अनुसार स्थापित किया गया है और जो संयुक्त राज्य अमरीका की न्यायिक शक्ति का उपयोग करती हैं। इस प्रकार के न्यायालयों के प्रमुख उदाहरण हैं सर्वोच्च न्यायालय, 11 अपीलौय न्यायालय, 90 जिला न्यायालय, 1 दावा न्यायालय, 1 सीमा शुल्क न्यायालय, 1 सीमा शुल्क एवं पेटेंट अपील न्यायालय आदि। विधायी न्यायालयों को विशिष्ट न्यायालय भी कहते हैं। ये वे न्यायालय हैं जिन्हें कांग्रेस अनुच्छेद I की विधायी शक्ति के अंतर्गत स्थापित करती है। इन्हें प्रशासन में सहायता के लिए स्थापित किया जाता है। ये संयुक्त राज्य अमरीका की न्यायिक शक्ति का प्रयोग नहीं करती। ये अपनी शक्ति को उन कानूनों से प्राप्त करती हैं जिनके द्वारा उन्हें स्थापित किया जाता है। इस प्रकार की न्यायालयों के प्रमुख उदाहरण हैं 4 क्षेत्रीय न्यायालय, कोलम्बिया जिले का म्यूनिसिपल न्यायालय और सैनिक अपील न्यायालय।

✓ सर्वोच्च न्यायालय (The Supreme Court)

अमरीकी संघीय न्याय व्यवस्था के शीर्ष पर सर्वोच्च न्यायालय है। संघीय संविधान, संघीय कानून और संघीय संधियों की सर्वोच्चता की रक्षा करना इसका प्रमुख उत्तरदायित्व है अर्थात् संघीय संविधान के अर्थों एवं कानूनों और संधियों के सम्बंध में उत्पन्न होने वाले विवादों का निणय करने की अंतिम सत्ता सर्वोच्च न्यायालय के पास है।

संगठन—सर्वोच्च न्यायालय की स्थापना सन् 1789 के न्यायिक अधिनियम द्वारा की गयी थी। प्रारम्भ में इसके न्यायाधीशों की कुल संख्या मुख्य न्यायाधीश सहित 6 थी। परन्तु सन् 1869 से अब तक मुख्य न्यायाधीश सहित इसके न्यायाधीशों की कुल संख्या 9 रही है।

स्पष्ट एव सुनिश्चित करके उमने मार्वाजनिक नीति का मागदशन ही नही किया बल्कि निदेशन भी किया है। अतनिहित शक्तियों के सिद्धान्त के विकास द्वारा जहाँ न्यायालय ने सविधान की समयानुकूल बनाने में सहायता की है वहाँ उसने सघीय ढाचे को सुदृढ भी किया है और राष्ट्रीय सरकार को शक्तिशाली भी बनाया है। सर्वधानिक सीमाया एव अवरोध और मन्तुलन की व्यवस्था को लागू करके 'यायालय अमरीकी शासनतन्त्र में एक सतुलन चक्र बन गया है।

सर्वोच्च 'यायालय की भूमिका, स्थिति और महत्व को निम्न शीपका के अतगत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

1 सविधान का अभिभावक और संरक्षक—सर्वोच्च न्यायालय मावधान का अभिभावक और संरक्षक है। 'यायिक पुनरावलोकन की शक्ति द्वारा वह सविधान की सर्वोच्चता की रक्षा करता है। वह कांग्रेस के कानूनों, राष्ट्रपति के आदेशों प्रशासन के नियमों और विनियमों तथा राज्यों के कानूनों की समीक्षा करता है और जब कभी वे सविधान के विपरीत होने हैं तो वह उन्हें रद्द या अवध घोषित कर देता है। सर्वोच्च 'यायालय ही सविधान का अंतिम निवचक है और वह ही कांग्रेस के कानूनों और कार्यपालिका के आदेशों की वैधता अवधता, औचित्य अनौचित्य का निर्धारित करता है। जैसाकि 'यायाधीश ह्यूज ने कहा है कि 'हम अमरीकावासी सविधान के आश्रित शासित होने हैं परंतु सविधान वही है जो न्यायाधीश कहने हैं कि वह क्या है।' 'यायाधीश फ्रैंक फुटर का मत है कि "सर्वोच्च 'यायालय ही सविधान है।"

2 सविधान का विकास सविधान की समयानुकूलता एव अतनिहित शक्तियों का सिद्धान्त—सर्वोच्चता यायालय ने सविधान की सर्वोच्चता की रक्षा ही नहीं की बल्कि उमका विकास भी किया है। अतनिहित शक्तियों के सिद्धान्त के विकास द्वारा सर्वोच्च 'यायालय ने सविधान को समयानुकूल बनाया है, उसमें औपचारिक मशौवनों के बिना अनौपचारिक मशौवन किये हैं, उसके कठोर स्वरूप को लचीला बनाया है और राष्ट्रीय सरकार की शक्तियों में वृद्धि की है।

सर्वोच्च न्यायालय ने अतनिहित शक्तियों के सिद्धान्त का विकास सवप्रथम सन् 1819 में मैककुलक बनाम मैरीलैण्ड के मुकदमे में किया था जिसमें उसने मैरीलैण्ड विधान सभा के एक कानून का अवैध घोषित किया था और कांग्रेस द्वारा निमित्त कानून को उत्तरा प्रदान की गयी शक्तियाँ व निष्पादन में आवश्यक और उचित बताया था। तत्कालीन मुख्य 'यायाधीश जान माशान ने निम्न भाषित करने हुए कहा था कि "निस्संदेह सविधान कांग्रेस को सघीय रिजर्व बरु की स्थापना की कोई स्पष्ट शक्ति प्रदात नहीं करना फिर भी उमने यह शक्ति इतनी प्राप्त है कि उमकी कर नगान और उमने एकत्रित करने, ऋण लेने और उनको

“यायाधीशों के वेतन समय-समय पर कांग्रेस के कानून द्वारा निर्धारित किये जाते हैं। मुख्य यायाधीश को अथवा यायाधीशों से 500 डालर अधिक मिलते हैं। यायाधीशों के सेवाकाल में उनके वेतनों में कोई कमी नहीं की जा सकती। सेवानिवृत्त होने के बाद भी वे यायाधीश कहलाने हैं और उन्हें पूरा वेतन प्राप्त होता रहता है। यदि उन्होंने 10 वर्ष या इससे अधिक वर्षों तक सघीय यायाधीश के रूप में कार्य किया होता है। यदि कोई न्यायाधीश त्यागपत्र देता है तो उस के सुविधायें प्राप्त नहीं होतीं।

कार्य स्थान—सर्वोच्च न्यायालय ने अपनी पहली दो बैठकें यूटाक में और फिर दो बैठकें फिलाडेल्फिया की थीं। वर्तमान समय में उसका न्याया कार्यालय वाशिंगटन में स्थित है और न्यायालय उम्मीद अपनी बैठकें करती है।

कार्यप्रणाली सत्र, सम्मेलन एवं गणपूर्ति—सर्वोच्च न्यायालय अपने कार्य को अक्टूबर माह के प्रथम सोमवार को शुरू करती है और अगले वर्ष जून के प्रथम अथवा द्वितीय सप्ताह तक कार्य करती रहती है। आवश्यकता पड़ने पर मुख्य यायाधीश न्यायालय के विशेष अधिवेशन बुला सकता है। न्यायालय दो सप्ताह कार्य करती है अर्थात् विवादों की सुनवाई करती है और दो सप्ताह अवकाश में रहती है अर्थात् विवादों का अध्ययन करती है। न्यायालय सप्ताह में चार दिन—मंगलवार, बुधवार, बृहस्पतिवार शुकवार—विवादों की सुनवाई करती है, शनिवार को यायाधीश आपस में विचार विमर्श करते हैं और सोमवार को निष्णय घोषित किये जाते हैं इसलिए सोमवार को ‘मृत सोमवार’ कहते हैं।

न्यायालय की कार्यवाही के नियम 6 यायाधीशों की गणपूर्ति आवश्यक है। मुख्य यायाधीश न्यायालय का कार्यकारी अधिकारी होता है। वह न्यायालय के सभी सत्रों एवं सम्मेलनों की अध्यक्षता करता है तथा आदेशों और निष्णयों की घोषणा करता है। मुख्य यायाधीश की ये शक्तियाँ उस कोई विशेषाधिकार या विशेष स्थिति प्रदान नहीं करती। सभी यायाधीशों की निष्णय शक्ति समान है। न्यायालय अपने निष्णयों को सर्वसम्मति से भी दे सकती है और बहुमत एवं अल्पमत के रूप में भी दे सकती है। निष्णय देने से पूर्व चार यायाधीशों की सहमति होना आवश्यक है। यदि किसी विवाद पर बहुमत प्राप्त नहीं होता तो उसकी पुनः सुनवाई की जाती है और यदि फिर भी बहुमत प्राप्त नहीं होता तो निम्न न्यायालय के निष्णय को कायम रखा जाता है।

रिपोर्ट्स—सर्वोच्च न्यायालय के निष्णयों को मयुक्त राज्य रिपोर्ट्स के रूप में प्रकाशित किया जाता है।

शक्तियाँ एवं क्षेत्राधिकार (Powers and Jurisdiction)—संविधान के अनुच्छेद III, खण्ड 2 में सर्वोच्च न्यायालय की शक्तियाँ एवं क्षेत्राधिकार का विस्तृत वर्णन किया गया है। न्यायालय की शक्तियों एवं क्षेत्राधिकार का अग्र शीर्षकों के अंतर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

से नागरिकों की रक्षा करता है। नागरिकों के अधिकारों एवं स्वतन्त्रताओं को रक्ष करने के लिए "यायानय" की प्रत्यक्षीकरण, परमादेश, प्रतिषेध, अधिकार पृच्छा तथा उत्प्रेषण आदि लेख जारी कर सकती है।

5 कांग्रेस का तीसरा सदन—अमरीकी संघीय प्रशासन के अर्थ दो अर्थों में तुलना में सर्वोच्च न्यायालय के नियुक्त अतिम और नियुक्त है। जहाँ कांग्रेस द्वारा पारित अधिनियमों पर राष्ट्रपति अपने विरोधाधिकार का प्रयोग कर सकता है और कांग्रेस राष्ट्रपति के आदेशों पर विरोधाधिकार का प्रयोग कर सकती है वहाँ सर्वोच्च न्यायालय के नियुक्त राष्ट्रपति और कांग्रेस की पकड़ से बाहर हैं। जहाँ न्यायालय कांग्रेस के कानूनों राष्ट्रपति के आदेशों और प्रशासन के नियमों और विनियमों को अवैध घोषित कर रद्द कर सकती है वहाँ वे न्यायालय के नियमों को अवैध घोषित नहीं कर सकते। न्यायालय के नियम अतिम होते हैं और उनके विरुद्ध कोई अपील नहीं हो सकती। न्यायालय के नियमों को केवल संवैधानिक मशौधों द्वारा ही रद्द किया जा सकता है जो एक कठिन कार्य है। इसी अर्थों में सर्वोच्च न्यायालय को कांग्रेस का तीसरा सदन और "उच्च विधान सभा" कहा जाता है।

6 शासनार्थी का मार्गदर्शन नीति निर्माण में मार्गदर्शन—सर्वोच्च न्यायालय ने नीति निर्माण में कांग्रेस और कार्यपालिका का मार्गदर्शन किया है। इस कार्य में न्यायालय दो प्रकार में करती है अर्थात् जब वह नीति को विशिष्ट प्रकार के मुद्दों में लागू करती है या जब वह यह स्पष्ट करती है कि नीति के अर्थ क्या है। उदाहरणतः जब संविधान की कोई धारा या कानून स्पष्ट है तो न्यायालय नीति का निर्माण नहीं करती, वह केवल उसे लागू करती है। परन्तु जब कानून या नीति अस्पष्ट होती है और न्यायालय यह निर्धारित करती है कि वह क्या है अर्थात् उसके अर्थ क्या है तो उस समय न्यायालय नीति का निर्माण भी करती है और कार्यपालिका और कांग्रेस को वह दिशा भी प्रदान करती है जिस और उस नीति या कानून का निर्माण किया जाना चाहिए। इस तरह न्यायालय की संवैधानिक व्याख्या न्यायिक नीति निर्माण का एक तरीका है। जैसा कि यायाधीश हाम्म ने कहा है कि "किसी समय हड़तालों को अन्त ही नहीं बल्कि अन्त में अन्त ही होता था परन्तु वही हड़तालें वर्तमान में प्रतिदिन की वध घटनाएँ मात्र रह गयी हैं। हड़तालों के प्रति सामान्य दृष्टिकोण में जो परिवर्तन आया है उसमें सिय दश का विधानमण्डल उत्तरदायी नहीं है। सर्वोच्च न्यायालय ने हमें पुराने कानूनों को नये औद्योगिक जीवन के अर्थों में ग्रहण करके हड़तालों को अन्त वध बना डाला है।" न्यायाधीश जैक्सन का भाव है कि "सर्वोच्च न्यायालय के नियमों में तत्कालीन राष्ट्रीय नीति का आभास मिलता है।"

इन्कार नहीं कर सकती । इस क्षेत्राधिकार के अंतर्गत न्यायालय के समक्ष मुख्यतः निम्न प्रकार के मुद्दमे आते हैं—

(a) राज्यों की उच्च न्यायालयों के वे निष्पत्तियाँ जिनमें उन्होंने किसी सघीय कानून या सघीय संधि को अवैध घोषित किया हो ।

(b) राज्यों की उच्च न्यायालयों के वे निष्पत्तियाँ जिनमें उन्होंने राज्य के किसी ऐसे कानून को वैध घोषित किया हो जिस पर सघीय सविधान, सघीय कानून या सघीय संधि के विपरीत होने का आरोप हो ।

(c) सघीय अपीलौय न्यायालयों के वे निष्पत्तियाँ जिनमें उन्होंने राज्य के किसी कानून को सघीय सविधान, सघीय कानून या सघीय संधि के विपरीत घोषित किया हो ।

(d) सघीय जिला न्यायालयों के वे निष्पत्तियाँ जिनमें उन्होंने (दीवानी विवादों में जिसमें संयुक्त राज्य अमरीका अथवा उसका कोई अभिकरण अथवा पदाधिकारी एक पक्ष है) कांग्रेस के किसी कानून को अवैध घोषित किया हो ।

(e) जिला न्यायालयों के वे विशिष्ट निष्पत्तियाँ जिनमें तीन न्यायाधीशों की गणपूर्ति की आवश्यकता होती है । उदाहरणतः असंवैधानिकता के आधार पर जब किसी राज्य या सघीय कानून या अंतरराज्यीय वाणिज्य आयोग के आदेशों को लागू होने से रोकने के लिए निषेधाज्ञा जारी की गयी हो ।

(ii) द्विवेकाधिकार अपीलौय क्षेत्राधिकार (Discretionary Appellate Jurisdiction)—यह वह क्षेत्र है जिसमें न्यायालय अपने विवेक द्वारा निर्धारित करती है कि उसे किस प्रकार के मुकदमों की सुनवाई करनी है । दूसरे शब्दों में, राज्यों की उच्च न्यायालयों के निष्पत्तियों के विरुद्ध सर्वोच्च न्यायालय उन सभी अपीलों की सुनवाई नहीं करती जिनमें कोई एक पक्ष असंतुष्ट होता है । न्यायालय प्रायः संवैधानिक या राष्ट्रीय दृष्टि से अत्यधिक महत्वपूर्ण मुकदमों को ही पुनर्विचार के लिए चुनती है । जिन अपीलों में अर्थात् उत्प्रेषण याचिकाएँ (Petitions of Certiorari) में न्यायालय कोई ग़ुण नहीं देखती या जिन पर वह विचार करना नहीं चाहती उनके सम्बन्ध में वह बिना कोई कारण बताय उत्प्रेषण लेख (Writ of Certiorari) जारी करने से इन्कार कर सकती है ।

(iii) समवर्ती अपीलौय क्षेत्राधिकार (Concurrent Appellate Jurisdiction)—कुछ मुकदमों में ऐसा है जिन पर सघीय और राज्य न्यायालयों दोनों की समवर्ती शक्ति प्राप्त है उदाहरणतः भिन्न राज्यों के नागरिकों के वे दीवानी मुकदमों जिनमें विवाद की राशि 10,000 डालर से अधिक है । नागरिकता की विविधता से उत्पन्न होने वाले विवाद भी इसी क्षेत्र में आते हैं ।

जैसा कि ने डायर्स लिखा है कि "वस्तुतः अमरीका में प्रत्येक न्यायाधीश का यह अधिकार ही नहीं बल्कि कर्तव्य भी है कि वह उस विधि या नियम का प्रयोग समझे जो संविधान की धाराओं के विपरीत है।"

संविधान सर्वोच्च न्यायालय को स्पष्ट रूप से न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति प्रदान नहीं करता। फिर भी न्यायालय को यह शक्ति संविधान का अभिन्न अंग बन गयी है। इसका मूल कारण यह है कि संविधान अनुच्छेद VI, खण्ड 2 में राष्ट्रीय सर्वोच्चता के जिस सिद्धान्त को स्वीकार करता है। अनुच्छेद III, खण्ड 1 में संयुक्त राज्य अमरीका की जिस न्यायिक शक्ति को सर्वोच्च न्यायालय और अन्य निम्न सघीय न्यायालयों में निहित करता है और अनुच्छेद III, खण्ड 2 में न्यायालयों को जिस न्यायिक शक्ति को सघीय संविधान, सघीय कानून और सघीय अधिनियमों के अधीन उत्पन्न होने वाले मुकदमों तक व्याप्त करता है उनमें ही न्यायालयों की न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति निहित है। न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति के कारण ही न्यायालय कांग्रेस के कानूनों या राष्ट्रपति के आदेश या प्रशासनिक अधिकारों के नियमों और विनियमों या राज्यों के कानून का रद्द करने की शक्ति रखती है। यदि वे सघीय संविधान के विपरीत या विरुद्ध हैं तो संविधान की इन्हीं धाराओं ने न्यायालय को संविधान का अभिभावक और सरसकत तन्त्रा अन्तिम निवचक बना दिया है।

"न्यायालय की प्रकृति ही कानूनों की व्याख्या करना तथा उनके शब्दों के अर्थों का स्पष्ट एवं सुनिश्चित करना है। कानूनों की व्याख्या और शब्दों के अर्थों की स्पष्टता और सुनिश्चितता की यह आवश्यकता न्यायालयों को न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति प्रदान करती है। हैमिल्टन ने ठीक लिखा है कि "कानूनों के अर्थ और वाक्यकोश को स्पष्ट और परिभाषित करने वाले न्यायालयों के बिना के निजीकरण के समान है।"

न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति का प्रयोग—अमरीका में न्यायालयों ने न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति का प्रयोग आरम्भ से ही करना शुरू कर दिया था। उदाहरणतः 1780 में यूजर्स व उच्च न्यायालय ने राज्य विधान सभा के एक कानून को रद्द करके इस शक्ति का प्रयोग किया था। उसका ही वय रॉ रोडम थॉर्नैड व उच्च न्यायालय व ट्रेवेल बैलम वोटन (Travel Vs Weldon) व मुकदमे में इस शक्ति का प्रयोग किया था। उत्तरी कैरोलीना और विधि नियम व उच्च न्यायालय व भी इस शक्ति का प्रयोग किया था।

सर्वोच्च न्यायालय ने न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति का प्रयोग सर्वप्रथम 1803 में मार्बरी बनाए मैडिसन के मुकदमे में किया था। इस मुकदमे में सर्वोच्च न्यायालय ने कांग्रेस द्वारा 1789 में पारित न्यायिक अधिनियम के खण्ड 13 को

5 प्रशासनिक कार्य—सर्वोच्च न्यायालय अनेक प्रकार के प्रशासनिक कार्यों की व्यवस्था करती है। उदाहरणतः न्यायालय "गृह व्यवस्था" सम्बन्धी कार्यों को सम्पन्न करती है, न्यायालय के नून पदाधिकारियों को नियुक्त करती है तथा उनके कार्यों का निरीक्षण करती है। न्यायालय प्रशासनिक पदाधिकारी की सहायता से निम्न सघीय न्यायालयों के प्रशासन का निरीक्षण करती है। न्यायालय प्रक्रिया सम्बन्धी नियमों का निर्माण करती है। न्यायालय के प्रशासनिक कार्यों के अर्थ उदाहरण हेतु सम्पत्ति का प्रशासन करना, दिवालियेपन की स्थिति में रिसेवर नियुक्त करना, लाइसेन्स जारी करना, विवाह करना, विदेशियों को नागरिकता प्रदान करना, आदि।

सर्वोच्च न्यायालय की भूमिका, स्थिति एवं महत्त्व (Role, Position and Importance of the Supreme Court)

सर्वोच्च न्यायालय अपनी रचना में अमरीकी शासन के अर्थ दो अंगों (कांग्रेस और राष्ट्रपति) की तुलना में एक निम्नलक्ष्य स्थिति है। संवैधानिक दृष्टि से कांग्रेस सर्वोच्च न्यायालय को घुटने टेकने के लिए बाध्य कर सकती है। मुकदमों की सुनवाई और निष्पत्ति के अतिरिक्त न्यायालय का कोई अन्य दाय या शक्ति नहीं। उसका अपीलीय क्षेत्राधिकार पूरा कांग्रेस पर निर्भर करता है। वह अपने आदेशों को स्वयं लागू नहीं कर सकती। उसके निष्पत्ति कायपालिका द्वारा लागू किए जाते हैं। जबसन ने एक बार व्यंग्य से कहा था कि 'जॉन माशेल ने अपना निष्पत्ति दे दिया है, अर्थ वे उसे लागू भी तो करें।' न्यायाधीश अपनी नियुक्ति के लिए राष्ट्रपति और कांग्रेस पर निर्भर करते हैं, कांग्रेस उनकी सत्याग्रह और बर्णन कर सकती है, कांग्रेस उनके वेतनों तथा सवधानिकता की सुविधाओं का निर्धारण करती है; कांग्रेस उन्हें महाभियोग द्वारा हटा सकती है, संवैधानिक सशोधनों के माध्यम से न्यायालय के निष्पत्तियों को रद्द किया जा सकता है और ऐसा चार बार किया जा चुका है। उदाहरणतः 11वाँ, 14वाँ, 16वाँ और 21वाँ संवैधानिक सशोधन न्यायानय द्वारा दिए गए निष्पत्तियों को रद्द करने का उद्देश्य पारित किये गए थे। इस पर भी सर्वोच्च न्यायालय की स्थिति श्रेष्ठ है और संवैधानिक मत को स्वीकार करने में उसने वास्तविक सर्वोच्चता प्राप्त कर ली है।

सर्वोच्च न्यायानय ने अपनी श्रेष्ठ स्थिति का स्वयं निर्माण किया है। उसने स्वयं अपने प्राण बनाये हैं। उसने स्वयं अपनी भूमिका और क्षेत्र को निर्धारित किया है। सन् 1803 में माशेली बनाम मीडोसन के मुकदमे में एक बार न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति का प्रस्ताव कर लेने के बाद वह मशियान का अन्विभाजन और सरक्षक तथा नागरिक अधिकारों का रक्षक बना है। वह न्यायानय का अन्विम निम्नलक्ष्य है, न्यायानय की धारणा का व्याख्या करके और न्यायानय के कार्यों को

अमरीका में न्यायिक पुनरावलोकन की विशेषता यह है कि वह केवल सर्व-धार्मिकता द्वारा निश्चित नहीं होता बल्कि 14वें संशोधन की "कानून की उचित प्रक्रिया" (Due process of Law) और "कानून के समान संरक्षण" की व्यवस्था द्वारा निर्धारित होता है अर्थात् अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय कानूनों को केवल इस कारण असंवैधानिक घोषित नहीं करती कि वे संविधान की धाराओं के विपरीत हैं या उसकी उल्लंघना करते हैं या उसके द्वारा लगायी गयी सीमाओं का अतिक्रमण करते हैं बल्कि उसने कानूनों को इस कारण भी असंवैधानिक घोषित किया है कि वे "बुरे" कानून हैं। दूसरे शब्दों में, अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय ने कानूनों की संवैधानिकता निश्चित करते समय उनमें सनिहित नीति, भावों और उद्देश्यों पर भी विचार किया है और यदि वे सामाजिक या सांख्यिक नैतिकता, प्राकृतिक न्याय, न्याय की भावना और सम व्यवहार (Equity) के विरुद्ध प्रतीत हुए हैं तो उसने उन्हें भी असंवैधानिक घोषित किया है। संक्षेप में, 14वें संशोधन की "कानून की उचित प्रक्रिया" की व्यवस्था न्यायालय को "विवेकाधिकार" प्रदान करती है।

न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति के प्रयोग द्वारा सर्वोच्च न्यायालय ने संविधान को समयानुकूल बनाया है, उसके कठोर स्वरूप को लचीला बनाया है, अतर्निहित शक्तियों के सिद्धांत का विकास कर कानून की सूखी हड्डियों को मांस चढ़ाया है, राष्ट्रीय सरकार को शक्तिशाली बनाया है। वस्तुतः न्यायालय ने न्यायिक पुनरावलोकन द्वारा सामान्य कल्याण धारा, वाणिज्य धारा, 'घातभ्रमण और उचित' धारा की ऐसी व्यापक व्याख्याएँ की हैं कि अमरीकी शासन व्यवस्था का मधीय ढांचा अपना मूल रूप से भिन्न हो गया है अर्थात् संविधान निर्माताओं ने जिस राष्ट्रीय सरकार को एक निचले सरकार के रूप में रचित किया था वह न्यायालय की व्याख्याओं द्वारा शक्तिशाली बन गयी है।

निस्सन्देह न्यायालय ने कभी कभी ऐसे भी निष्पत्तियाँ दिये हैं जैसाकि इड स्कॉट बनाम मण्डफोर्ड के मुकदमे में और राष्ट्रपति रूजवेल्ट के 'यू डील विथेस' के सम्बंध में जिनमें न्यायालय अनुदारवाद एवं प्रतिनिध्यावाद का गढ़ प्रतीत हुआ है परन्तु 1937 के बाद उसने दृष्टिकोण में परिवर्तन आया और उसने बेनगर भ्रम सम्बंधी जस सामाजिक सुरक्षा सम्बंधी अधिनियमों की वैधता को स्वीकार कर लिया।

द्वितीय युद्ध के दौरान राष्ट्रीय सरकार ने वाणिज्य, टैक्स, श्रम और वैदेशिक सम्बंधों में क्षेत्रों में जिन व्यापक शक्तियों को प्राप्त किया, न्यायालय ने उन्हें प्रबंधित नहीं किया। मई 1954 में एरल वारन (Earl Warren) न्यायालय में भावजनक स्वरुप में जातीय आधार पर पृथक् करने वाले कानूनों को अस्वीकार घोषित कर दिया। वस्तुतः वारा न्यायालय ने अधिकांश पत्रों को सुस्पष्ट कर दिया

प्रदायगी करने तथा अन्तर्ज्योय वाणिज्य का नियमित करने की शक्ति के निष्पादन के लिये आवश्यक और उचित है। उस समय से लेकर अब तक सर्वोच्च न्यायालय ने अतनिहित शक्तियों का इतना अधिक विस्तार किया है अर्थात् न्यायालय ने "सामान्य कल्याण धारा", "वाणिज्य धारा" और "आवश्यक और उचित धारा" की इतनी अधिक व्याख्या की है कि इन व्याख्याओं के कारण राष्ट्रीय सरकार, जिस सविधान निर्माताओं ने एक निर्बल सरकार के रूप में निर्मित किया था, एक शक्तिशाली सरकार बन गयी है और सविधान जिस 18वीं शताब्दी के कृषि प्रधान समाज की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए बनाया गया था वह 20वीं शताब्दी के औद्योगिक, तकनीकी, सैनिक और अणु-युग के समाज की आवश्यकताओं को पूरा कर रहा है। ह्यूपर ने ठीक कहा है कि "सविधान को नवीन समाज की आवश्यकताओं के अनुरूप ढालना न्यायालय का ही काय रहा है।" जेम्स एम ब्रैक न भी कहा है कि सर्वोच्च न्यायालय "मूल सविधान सभा" है।

3 शासन के सघीय स्वरूप को स्थिरता—यायिक पुनरावलोकन की शक्ति के प्रयोग और अतनिहित शक्तियों के सिद्धांत के विकास द्वारा सर्वोच्च न्यायालय ने धमरीकी शासन व्यवस्था के सघीय स्वरूप को स्थिर एवं सुदृढ बनाया है। यदि उसने इन शक्तियों का प्रयोग न किया होता तो सघ 'बालू का ढेर मात्र' बन कर रह गया होता और वह नष्ट हो जाता। जैसाकि मुनरो ने कहा कि "यायिक पुनरावलोकन की शक्ति के अभाव में धमरीकी संवैधानिक व्यवस्था 50 परस्पर विरोधी सावभौम राज्यों की विरूपता होती।" न्यायालय ने राज्यों की शक्तियों पर नियंत्रण लगा कर सघ को सुदृढ किया है। जैसाकि फाइजर ने कहा है कि "यायिक पुनरावलोकन ऐसा सीमेन्ट है जिसने सघीय ढांचे को मजबूती से स्थिर किया है।" न्यायालय ने "संवैधानिक निषेधाज्ञाओं" को लागू करके और अवरोध एवं सन्तुलन की व्यवस्था को बनाये रखकर एक सन्तुलन चक्र के रूप में काय किया है।

4 नागरिक अधिकारों की रक्षा—सर्वोच्च न्यायालय ने नागरिकों के मूल अधिकारों और स्वतंत्रताओं की रक्षा एक सतक प्रतरी के रूप में की है। जैसाकि चूडरो विल्सन ने कहा है कि 'सर्वोच्च न्यायालय व्यक्तिगत अधिकारों और सरकार के विशेषाधिकारों का प्रमुख रक्षक है।' जब कभी कार्यपालिका आदेश या कांग्रेस के कानून सविधान की उल्लंघना करते हैं या सविधान द्वारा लगायी गयी सीमाओं का अतिक्रमण करते हैं तो न्यायालय उन्हें अवैध घोषित कर प्रभावहीन बना देती है। इस तरह न्यायालय संवैधानिक सीमाओं को लागू करती है और कार्यपालिका निरंकुशता और विधायी अत्याचार

दायित्व को प्रोत्साहन मिलता है तथा राजनीतिक लक्ष्य की प्राप्ति अनिश्चित हो जाती है। यही कारण है कि अमरीका में राजनीतिक उद्देश्य निश्चित नहीं किए जा सकते, न तो राजनीतिज्ञ ही अपनी सुधार योजनाओं में स्वतन्त्र हैं और न जनता ही उसकी स्वामिनी है।”

(ii) प्रगतिशील एवं लोकतांत्रिक नीतियों के विरुद्ध—समाज में मूलभूत परिवर्तन करने के लिए उग्र सुधारों की आवश्यकता होती है, जिन्हें रूढ़िवादी, कुलीन या उच्च वर्ग के लोग स्वीकार नहीं करते। वे इन नीतियों की कार्यावधि में बाधा प्रस्तुत करने हैं क्योंकि न्यायाधीश प्रायः उच्च एवं कुलीन वर्ग से सम्बन्धित होते हैं इसलिए उनका दृष्टिकोण प्रायः उसी वर्ग के हितों की रक्षा करना होता है। डी टॉकविल ने एक बार कहा था कि “यदि अमरीका में कहीं कुलीन तन्त्र निवास करता है तो वह न्यायालय में है।” अमरीकी न्यायालय का अनुदारवादी एवं रूढ़िवादी दृष्टिकोण इन उदाहरणों से स्पष्ट होता है। सन् 1857 में डेड स्कॉट बनाम स्टेनफोर्ड के मुकदमे में दासता का समर्थन किया। सन् 1887 में 1907 तक सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीश अहस्तक्षेप की नीति (Policy of Laissez Faire) से प्रभावित थे। अतः उहाने ऐसे कानूनों को भी रद्द कर दिया जिनका उद्देश्य सामाजिक और आर्थिक सुधार करना था। न्यायालय ने राष्ट्रपति रूजवेल्ट के यू डील विधेयकों को रद्द कर दिया यद्यपि इन विधेयकों का उद्देश्य आर्थिक मंदी से उत्पन्न स्थिति का सामना करना, कृषि का समायोजन करना तथा आर्थिक पुनरुद्धार करना था।

(iii) न्यायालय के निर्णयों में एकरूपता का अभाव—न्यायालय के निर्णयों में स्थिरता एवं एकरूपता का अभाव होता है। इसके निर्णय कभी अनुदार भावनाओं से प्रेरित होते हैं और कभी उदार भावनाओं से, इसका दृष्टिकोण कभी सध और कभी एकको के पक्ष में होता है, यह कभी सामूहिक एवं सामाजिक हितों का समर्थन करता है तो कभी निजी हितों का। न्यायाधीशों का निजी राजनीतिक दशन भी कभी कभी उनके निर्णयों पर प्रभावी होता है। निर्णयों की परिवर्तनशीलता ही न्याय की अनिश्चितता को जन्म देती है।

(iv) व्यवस्थापिका के कार्यों को ग्रहण करना—न्यायालय ने न्याय के मौलिक कार्य को छोड़ कर व्यवस्थापिका के विधायी कार्यों को अपना लिया है। उदाहरणतः न्यायालय कानूनों की वैधता और अवैधता को ही निश्चिन नहीं करता बल्कि उनके औचित्य और अनौचित्य को भी निर्धारित करता है। जसाकि शोपन ने कहा है कि “सर्वोच्च न्यायालय कायपालिका और व्यवस्थापिका के कार्यों को नियमित करने वाला तृतीय सदन बन गया है।” लॉस्को का मत है कि “अमरीका में न्यायिक पुरावावलोकन और सर्वैधानिक सशोधन के संयोग (सम्मिलन) से जो जटिल प्रक्रिया उत्पन्न हुई है उस पर कोई भी सकारात्मक राज्य निर्भर नहीं कर

न्यायिक पुनरावलोकन (Judicial Review)

अर्थ एव प्रकृति—न्यायालय की प्रकृति और स्वभाव ही कानूनों के अर्थों को स्पष्ट करना तथा उनकी व्याख्या करना है। सघीय व्यवस्था में, जहाँ सविधान सर्वोच्च विधि होता है न्यायालय कानूनों की वैधता और अवैधता को भी निर्धारित करता है। इस तरह जब न्यायालय विधान मण्डल द्वारा पास किये गये किसी कानून की या उसके अन्तर्गत कायपालिका द्वारा दिये गये आदेशों या जारी किये गये नियमों और विनियमों की समीक्षा कर उनकी वैधता और अवैधता को निर्धारित करता है तो न्यायालय की इस शक्ति का न्यायिक पुनरावलोकन कहते हैं। जैसा कि काविन ने कहा है कि “न्यायिक पुनरावलोकन न्यायालयों की वह शक्ति है जो उन्हें अपने सामान्य क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत आने वाले विधायी कार्यों की संवैधानिकता पर निष्णय देने की शक्ति प्रदान करती है और यदि वे उन्हें असंवैधानिक पाती हैं तो वे उन्हें लागू करने से इन्कार कर सकती हैं।”

किसी न्यायालय की शक्ति और महत्त्व इस बात पर निर्भर करता है कि उसे न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति प्राप्त है या नहीं और यदि है तो उसकी मात्रा क्या है? वस्तुतः न्यायालय न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति के आधार पर ही सविधान की सर्वोच्चता की रक्षा कर सकती है, व्यवस्थापिका और कायपालिका पर नियंत्रण रख सकती है, उनके अधिकार क्षेत्र की सीमाओं को निश्चित कर सकती है, संवैधानिक निषेधाज्ञाओं को लागू कर सकती है और कायपालिका निरकुशता और विधायी अत्याचार से नागरिक अधिकारों और स्वतंत्रताओं की रक्षा कर सकती है। न्यायिक पुनरावलोकन के अभाव में न्यायालय इन महत्त्वपूर्ण कार्यों को सम्पन्न नहीं कर सकती।

अमरीका में न्यायिक पुनरावलोकन का संवैधानिक आधार—अमरीका में न्यायिक पुनरावलोकन के संवैधानिक आधार के सम्बन्ध में दो प्रकार के विचार पाये जाते हैं। एक विचार भूतपूर्व राष्ट्रपति जैम्स मैन्ले लेखको का है जिनकी मान्यता है कि न्यायालयों को न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति नहीं। उनका मत है कि सविधान प्रशासन के तीनों अंगों को एक-दूसरे से पूर्णतः स्वतंत्र रखता है और न्यायालयों द्वारा न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति का प्रयोग न केवल शक्ति पृथक्करण के सिद्धांत की उल्लंघना है बल्कि सविधान निर्माताओं की इच्छाओं का भी निरादर है। दूसरा विचार हैमिल्टन, चार्ल्स वीथिंग्टन, काविन जैसे सविधान निर्माताओं एव विचारकों का है, जिनका मत है कि न्यायालयों की न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति संवैधानिक धाराओं में ही अंतर्निहित है। यह अमरीकी राजनीतिक जीवन का एक निश्चित तथ्य (fact accompli) बन गया है।

की वैधता को स्वीकार किया है तथा समाज और व्यक्ति के अधिकारों में रेखाएँ खींचते हुए समाज की ओर झुकाव रखा है। उदाहरणतः न्यायालय ने वेनगर और सम्बन्धी जैसे सामाजिक सुरक्षा सम्बन्धी अधिनियमों की वैधता को स्वीकार किया, द्वितीय महायुद्ध के दौरान राष्ट्रीय सरकार ने चाण्डाल टैक्स, व्यय और वैदेशिक सम्बन्धों के क्षेत्र में जिन व्यापक शक्तियों को प्राप्त किया, न्यायालय ने उन्हें अवैध घोषित नहीं किया, 1944 में सावजनिक स्कूला में जातीय आधार पर पृथक करने वाले कानून को अवैध घोषित किया, आदि। इस तरह न्यायालय का दृष्टिकोण वर्तमान में अहस्तक्षेप की नीति से प्रभावित नहीं, सामाजिक दृष्टिकोण से प्रभावित है। यद्यपि न्यायालय को वर्तमान समय में कुलीनता तथा अनुदारवाद का गढ़ नहीं कहा जा सकता है।

अन्तर्निहित शक्तियों का सिद्धान्त (Doctrine of Implied Powers)

अर्थ एवं प्रकृति—कोई भी सविधान अपने पूर्णता का दावा नहीं कर सकता। समय, परिस्थिति और आवश्यकताओं के अनुसार उसमें परिवर्तन एवं संशोधन होता रहता है। न्यायालय भी अपनी व्याख्याओं द्वारा उसका निरन्तर विकास करना रहता है। सविधान की अनेक धाराएँ अस्पष्ट होती हैं अथवा उनके अनेक अर्थ निकलने हैं। इन अस्पष्ट धाराओं की स्पष्ट व्याख्या करने एवं उनके अन्वयों का सुनिश्चित करने के लिए न्यायालय का सहारा लेना पड़ता है। अतः न्यायालय सविधान में उल्लिखित धाराओं एवं शब्दों की व्याख्या करते समय जिन विषयों को उनसे निकालती है या जिन्हें वह उनके अंतर्गत स्वीकार करती है या जिन्हें वह उनके निष्पादन (कार्यान्वयन) के लिए 'आवश्यक एवं उचित' समझती है उन्हें अन्तर्निहित शक्तियाँ कहते हैं, क्योंकि इन्हें प्रदान की गई शक्तियों को लागू या पूरा करने के लिए आवश्यक और उचित समझा जाता है अतः इन्हें पूरक शक्तियाँ भी कहा जाता है।

अन्तर्निहित शक्तियाँ वे शक्तियाँ हैं जिन्हें सविधान द्वारा खुले रूप में प्रदान नहीं किया जाता बल्कि जिन्हें न्यायालय की व्याख्याओं द्वारा प्रदान किया जाता है। ये वे शक्तियाँ हैं जिन्हें मानव की साधारण शक्तियों सविधान में देख, पढ़ या ढूँढ नहीं सकते बल्कि जिन्हें न्यायालय की शक्तियों देख, पढ़ या ढूँढ सकती हैं। जैसे कि किसी व्यक्ति ने कहा है कि "यदि वे शक्तियाँ हैं जिन्हें सविधान ने कांग्रेस को निहितार्थों (प्राशया—by implication) में प्रदान किया है। इन्हें अतिव्यक्त की शक्तियों से प्रासंगिक रूप में निष्पादित किया गया है। मूल दस्तावेज (सविधान) की शक्तियों को बढ़ाना नहीं गया परन्तु नवीन परिस्थितियों का सामना करने के लिए उचित विचार किया गया है।" अतः अन्तर्निहित शक्तियों का निर्धारण कांग्रेस नहीं करती बल्कि न्यायालय करता है।

इस आधार पर अर्बेध घोषित कर रह कर दिया था कि कांग्रेस अधिनियम द्वारा न्यायालय के प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार में विस्तार नहीं कर सकती थी जिसे सविधान अनुच्छेद III, खण्ड 2 में स्वयं निश्चित करता है। अर्थात् कांग्रेस अधिनियम द्वारा न्यायालय को परमादेश लेख जारी करने का अधिकार प्रदान कर उसके प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार में विस्तार नहीं कर सकती। माशल ने इस मुकदमे में जिन तथ्यों को स्थापित किया उनमें मुख्य निम्न है—

(i) सविधान एक लिखित प्रलेख है जिसमें शासन की शक्तियों को निश्चित एवं सीमित किया गया है।

(ii) सविधान एक मौलिक कानून है जो कांग्रेस द्वारा पारित कानूनों से उच्च एवं श्रेष्ठ है।

(iii) सर्वोच्च न्यायालय का यह अधिकार ही नहीं बल्कि कर्तव्य भी है कि वह सविधान की व्याख्या करे और उसे साधारण कानूनों में प्राथमिकता दे।

(iv) सविधान न्यायालयों को आदेश देता है कि वे कांग्रेस के उही कानूनों को देश के सर्वोच्च कानून के रूप में लागू करें जो सविधान के अनुसार हैं।

(v) किसी कानून को देश के कानून के रूप में लागू करने से पूर्व न्यायालयों को इस बात को निश्चित करना चाहिए कि वह सविधान के अनुसार है या कि नहीं। यदि वह कानून सविधान के अनुसार नहीं तो वह उस लागू करने से इन्कार कर सकती है।

संक्षेप में, उक्त निर्णय में जॉन माशल का मत था कि "न्यायालयों का यह कर्तव्य है कि वे बतायें कि कानून क्या है और उसके अर्थ क्या है? यदि दो कानूनों में कोई संघर्ष है तो वे निर्धारित करती हैं कि कौन-सा कानून अमुक मुकदमे में लागू होता है और कौन-सा नहीं, वे ही निर्धारित करती हैं कि कौन-सा कानून, आदेश, नियम या विनियम संवैधानिक धाराओं के विपरीत है या नहीं।"

सन् 1810 में पलेजर बनाम पकर के मुकदमे में सर्वोच्च न्यायालय ने पहली बार राज्य विधान सभा के एक कानून को अर्बेध घोषित किया था। सन् 1857 में ड्रेड स्टॉक बनाम सण्डफोर्ड व मुकदमे में सर्वोच्च न्यायालय ने माडरी बनाम मैडीसन में स्थापित न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति की पुष्टि की थी। तब से अब तक अमरीकी न्यायालयों ने न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति का निरंतर प्रयोग किया है। सर्वोच्च न्यायालय ने कांग्रेस द्वारा पारित 81 और राज्य विधान सभाओं द्वारा पारित 300 में अधिक कानूनों को अर्बेध घोषित किया है।

न्यायिक पुनरावलोकन की प्रकृति और क्षेत्र—अमरीका में न्यायिक पुनरावलोकन का क्षेत्र अत्यधिक व्यापक और विस्तृत है। यह कांग्रेस के कानूनों, राष्ट्रपति के आदेशों, प्रशासनिक विभागों के नियमों, विनियमों, राज्यों के सविधानों, राज्यों की विधान सभाओं के कानूनों आदि सब पर लागू होता है।

सर्वोच्च न्यायालय ने अपने बाद के निर्णयों में इन शक्तियों का विस्तार किया है, राष्ट्रीय सरकार को शक्तिशाली बनाया है, संविधान का विकास किया है, औपचारिक संशोधनों के बिना उसमें संशोधन किये हैं, उन्हीं समयानुकूल बनाया है तथा उसके कठोर स्वरूप को लचीला बनाया है।

मैक्कुलोच बनाम मेरीलैण्ड के मुकदमे में निर्णय देते हुए मुख्य न्यायाधीश मार्शल ने कहा कि निस्सन्देह संविधान कांग्रेस को सघीय रिजर्व बैंक की स्थापना की कोई स्पष्ट शक्ति प्रदान नहीं करता फिर भी उसे यह शक्ति इसलिए प्राप्त है कि उसकी जरूरत लगाने और उसे एकनित करने, ऋण लेने और उसकी सहायगी करने तथा अंतर्राज्यीय वाणिज्य को नियमित करने की शक्ति के निष्पादन के लिए, "आवश्यक और उचित है।" मुख्य न्यायाधीश के शब्दों में, "यदि उद्देश्य न्यायोचित है, यदि वह संविधान के क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत है और उस उद्देश्य की प्राप्ति के लिए अपनाये गये सभी साधन उचित हैं, यदि उन्हें निषिद्ध नहीं किया गया और वे संविधान की शब्दावली और भावना के अनुरूप हैं तो वे सब संवैधानिक हैं।" मेरीलैण्ड बैंक पर शुल्क नहीं लगा सकता क्योंकि राज्य के शुल्क लगाने की शक्ति का इस तरह का प्रयोग सघीय सरकार को प्रदान किया गया विषयों पर उसकी सर्वोच्चता को धमकी देता है। "सामान्य सरकार (राष्ट्रीय सरकार) में निहित शक्तियों के निष्पादन के लिए कांग्रेस द्वारा पारित सर्वमान्य कानूनों को लागू करने में राज्यों को देरी करने, बाधा डालने, भार डालने या किसी प्रकार से नियंत्रित करने की कोई शक्ति नहीं।"

स्रोत—अतर्निहित शक्तियों के विस्तार के विषयों के लिए संविधान की धाराओं का सहाय निर्यात किया गया है उनमें प्रमुख निम्न हैं—

(1) सामान्य कल्याण धारा—(अनुच्छेद I, खण्ड 8 पैरा 1) संविधान कांग्रेस को सामान्य कल्याण की कोई सामान्य शक्ति प्रदान नहीं करता। संविधान सामान्य कल्याण की शक्ति को उसकी जरूरत लगाने, उसे एकत्रित करने तथा व्यय करने की शक्ति के साथ अभिन्न रूप से सम्बद्ध कर देता है। कांग्रेस सामान्य कल्याण के लिए प्रतिबंध लाखा डालने की जा अधिक सहायता प्रदान करती है उसके अंतर्गत उसने जिन क्षेत्रों में कानून निर्माण की शक्ति प्राप्त कर ली है उनमें मुख्य ये हैं—शिक्षा और व्यापार सहायता, सामाजिक सुरक्षा, जन रोजगार व्यवस्था, बकारी की स्थिति में आर्थिक सहायता वृद्धावस्था पत्र, कम कीमत के मकानों का बड़ावा, साक्षात्कार के मूल्यों को निर्धारित करना, आदि। कांग्रेस जब राज्य सरकारों को सहायता अनुदान (Grants in aid) के रूप में राशि प्रदान करती है तो वह कुछ शर्तों एवं मापदण्डों का निर्धारित कर देती है तथा उनमें अनुपालन के लिए कुछ निर्देश देती है तथा उनकी दस देस के लिए व्यवस्था करती है। संपत्ति, कर लगाने का अधिकार करने तथा व्यय करने की शक्ति न कांग्रेस को ऐसी "पुनित शक्तियों" प्रदान कर दी है कि वह मुख्य, न्याय और न्याय के नाम पर शक्तियों और सम्पत्ति को नियंत्रित कर सकती है।

है, भाषण और प्रसंगी स्वतन्त्रता के अधिकारों का विस्तार दिया है, और निर्वाचन क्षेत्रों में समानता स्थापित करने की कोशिश की है। भृग्य न्यायाधीश बजर के न्यायालय ने समाज और व्यक्ति के अधिकारों में रेखाएँ खींचते हुए समाज की ओर झुकाव रखा है।

मूल्यांकन न्यायिक पुनरावलोकन के पक्ष और विपक्ष में तक—न्यायिक पुनरावलोकन के सम्प्रदाय में दो प्रकार के विचार व्यक्त किये गये हैं। एक विचार इसके आलाचक्रों का है जिनका कहना है कि इससे “न्यायिक निरकुशता एवं न्यायिक अत्याचार” का जन्म होता है, “प्रगतिशील एवं लोक कल्याणकारी नीतियाँ” को आघात पहुँचाता है, “प्रतिक्रियावादो तत्त्वों को बढ़ावा मिलता है, व्यवस्थापिका और न्यायपालिका में अनापत्तिक टकराव की स्थिति पैदा हो जाती है और न्यायपालिका का विधान मण्डल की सर्वोच्च स्वामिनी या विधान मण्डल का फरम सदन या तीसरा सदन बनने का अवसर मिलता है। संक्षेप में, न्यायिक पुनरावलोकन से सरकार के उम्र अंग का (न्यायपालिका को) लोगो की इच्छा पर नियंत्रण देने का अवसर मिलता है जो उसकी अभिव्यक्ति नहीं करती। दूसरा विचार न्यायिक पुनरावलोकन के समर्थकों का है जिनका कहना है कि स्वतन्त्र एवं प्रजातांत्रिक राजनीतिक संस्थाओं के लिए, नागरिकों के मूल अधिकारों की न्यायपालिका निरकुशता और व्यवस्थापिका के अत्याचारों से रक्षा के लिए तथा सविधान को अस्थाधी ससदीय बहुमत की कठपुतली बनने से रोकने के लिए इसकी आवश्यकता है।

विपक्ष में तक—न्यायिक पुनरावलोकन की जिन आधारों पर आलोचना की जाती है उनमें प्रमुख निम्न है—

(i) न्यायालय जन इच्छा को अभिव्यक्त नहीं करता—प्रजातंत्र में जन इच्छा को अभिव्यक्त करने वाली संस्था कांग्रेस है सर्वोच्च न्यायालय नहीं। इसलिए कानून निर्माण के क्षेत्र में अतिम निर्णय व्यवस्थापिका का होना चाहिए न्यायपालिका का नहीं। न्यायपालिका जन इच्छा की रक्षा कर सकती है उसे अभिव्यक्त नहीं कर सकती। न्यायपालिका का अधिकार कानूनों की वैधानिक समीक्षा तक सीमित होना चाहिए उनका औचित्य अनीचित्य को निर्धारित करने की क्षमता उसके पास नहीं होनी चाहिए। जब न्यायिक पुनरावलोकन की असीमित शक्ति द्वारा न्यायालय की प्रवृत्ति विधान के कार्यों को अपनाने की बन जाती है तो वहाँ उसका हस्तक्षेप अनुचित हो जाता है। जहाँ न्यायिक पुनरावलोकन का डण्डा सदा विद्यमान रहता है वहाँ न तो राजनीतिज्ञ अपनी मुधार या विकासवादी याजनाग्रा को कार्यान्वित करने में अपने आपको स्वतन्त्र समझते हैं और न ही जनता अपने-आपका अपनी विधान सभाओं और उसके प्रतिनिधियों की स्वामिनी समझती है। इस तरह लोक कल्याणकारी नीतियों को कार्यान्वित करना कठिन हो जाता है। जसाकि ब्रोगन ने लिखा है कि ‘इसस कानून निर्माण में असावधानी और अनुत्तर-

(iv) डाकघरो एव डाक सडको की स्थापना सम्बन्धी धारा—(अनुच्छेद खण्ड 8, पैरा 7) संविधान कांग्रेस को डाकघरो एव डाक सडको की स्थापना शक्ति प्रदान करता है। उसने इस शक्ति के अतगत जिन शक्तियों को प्राप्त लिया है वे हैं—रेल-रोड, स्टीमशिप, वायुयान, सडक निर्माण, राजद्रोहात्मक धोखा देने वाली सामग्री को डाक से बाहर निकालना, आदि। यह धारा अनावश्यक हो गयी है क्योंकि इसके अतगत उपयोग की जाने वाली शक्तियों का प्रयोग वह अब सामान्य बल्ल्याण और वाणिज्य धाराओं के अंतर्गत करती है।

(v) विज्ञान और कला धारा—(अनुच्छेद I, खण्ड 8, पैरा 8) संविधान कांग्रेस को विज्ञान और कला को बढ़ावा देने की शक्ति प्रदान करता है। इस धारा के अतगत कांग्रेस ने लेखकों, संगीतज्ञों और कलाकारों के स्वामित्व के अधिकार (कॉपीराइट प्रकाशनाधिकार) सम्बन्धी कानूनों और आविष्कारों के एक्स्क्लूसिव अधिकार (पेटेंट—Patent) सम्बन्धी कानूनों के निर्माण की शक्ति प्राप्त की है।

(vi) सेनाओं के निर्माण एव भरण पोषण सम्बन्धी धारा—(अनुच्छेद I, खण्ड 8, पैरा 12) संविधान कांग्रेस को सेनाओं के निर्माण एव उनके भरण पोषण अर्थात् सामग्री जुटाने की शक्ति प्रदान करता है। इस धारा ने विज्ञान सम्बन्धी को निर्धारित करने की शक्ति के साथ मिलकर कांग्रेस को एकीकृत शक्ति प्रदान कर दी है जो शेष संविधान उसे प्रदान नहीं करता। इसके अतगत कांग्रेस ने शांतकाल में भी सेनाओं के निर्माण के लिए व्यक्तियों की भरती एव सशस्त्र और अशस्त्र सामग्री जुटाने, उच्चतम मूल्यों को निर्धारित करने, सम्पत्ति का अग्रहण करने, सामग्री को वितरित करने एव उसका राशन करने सभी कृत्यों का उत्पादन, वितरण और उपभाग का नियमन करके आदि सम्बन्धी शक्तियाँ प्राप्त कर ली हैं। इस शक्ति के अतगत ही कांग्रेस ने 1946 में अणु शक्ति आयोग (Atomic Energy Commission) की स्थापना की थी और उसे अणु शक्ति सम्बन्धी सामग्री, मय तो एव सूचनाओं पर नियंत्रण रखने की शक्ति दी थी। संक्षेप में, यह धारा कांग्रेस को युद्ध और युद्ध के सफलतापूर्वक संचालित करने सम्बन्धित सभी "आवश्यक और उचित" कार्यों पर कानून निर्माण का अधिकार देती है। जसाकि भूतपूर्व मुख्य यायावीश ह्यूज ने कहा था कि, "युद्ध की शक्ति युद्ध के सफलतापूर्वक लड़ने की शक्ति है।"

(vii) आवश्यक और उचित धारा—(अनुच्छेद I, खण्ड 8, पैरा 18) यह धारा कांग्रेस को उन सभी विषयों पर कानून निर्माण की शक्ति प्रदान करती है जो अनुच्छेद I, खण्ड 8 के 17 पैराग्राफों में उल्लिखित कार्यों के निष्पादन के लिए "आवश्यक और उचित" हैं। यह धारा कांग्रेस को किसी भी उद्देश्य के लिए "आवश्यक और उचित" कानून के निर्माण की शक्ति नहीं देती और उन कानूनों के निर्माण की शक्ति देती है जो उसको, राष्ट्रपति को, मीनिंग फुल

सकता।" सक्षेप म, जब न्यायालय जन इच्छा का प्रतिनिधित्व नहीं करता और वह उसे व्यक्त नहीं करता तो उसे कानूनो के औचित्य-अनौचित्य को निर्धारित नहीं करना चाहिए, उसे केवल उनकी वैधता और अवैधता तक सीमित रहना चाहिए।

पक्ष मे तर्क—उपयुक्त आलोचनाओं के बाद भी न्यायिक पुनरावलोकन की आवश्यकता और महत्त्व कम नहीं। वस्तुतः प्रजातान्त्रिक सघीय एव सभ्य समाजो मे इसकी आवश्यकता निर्विवाद है। इसके पक्ष मे दिये जान वाले मुख्य तर्क निम्न है—

(i) विवादों के निपटारे के लिए निष्पक्ष पक्ष की आवश्यकता—सघीय राज्यों मे सघीय और एकको की सरकारो मे क्षेत्राधिकार के सम्बन्ध मे उत्पन्न होने वाले विवादो का निपटारा करने के लिए एक स्वतंत्र एव निष्पक्ष मध्यस्थ की आवश्यकता होती है और न्यायपालिका से बढकर और अधिक अच्छा, निष्पक्ष और स्वतंत्र पक्ष या स्थान कोई नहीं हो सकता।

(ii) सविधान का अभिरक्षक एव अभिभावक—सविधान के अभिरक्षक एव अभिभावक के रूप मे न्यायिक पुनरावलोकन की आवश्यकता होती है। यदि न्यायालय के पास न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति न हो तो कायपालिका या व्यवस्थापिका (कांग्रेस) पर लगायी गयी संवैधानिक सीमायें एव प्रतिबंध "रही के कागज के टुकडे" के समान बन कर रह जायेंगे।

(iii) नागरिक अधिकारो की सुरक्षा—नागरिक अधिकारो की कायपालिका स्वच्छदता और व्यवस्थापिका निरकुशता से सुरक्षा के लिए न्यायिक पुनरावलोकन की आवश्यकता होती है। न्यायालय ही सतक प्रहरी की तरह उनकी रक्षा करता है। इस शक्ति के अभाव मे नागरिक स्वतन्त्रतायें शासको की दासी मात्र बनकर रह जायेंगी और सविधान सत्तारूढ दल के हाथो की कठपुतली मात्र बनकर रह जायेगा।

(iv) अमरीका मे यदि न्यायालय ने न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति का प्रयोग न किया होता तो इस बात को कल्पना करना कठिन है कि अमरीका का इतिहास क्या होता। जैसाकि मुनरो ने लिखा है कि "न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति के अभाव मे अमरीकी संवैधानिक व्यवस्था 50 परस्पर विरोधी सावभौम राज्यों की विरूपता होती।" न्यायालय की न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति ने ही अतर्निहित शक्तियों के सिद्धांत का विकास करके सविधान को समयानुकूल बनाया है और राष्ट्रीय सरकार को शक्तिशाली बना दिया है।

(v) न्यायालय के दृष्टिकोण मे परिवर्तन—निस्संदेह ड्रेड स्कॉट बनाम सैंडफोर्ड जैसे मुकदमा और यू डील के प्रारम्भिक विधेयको मे न्यायालय का दृष्टिकोण अनुदारवादी और प्रतिक्रियावादी था परंतु 1937 के बाद उसका दृष्टिकोण मे निश्चित परिवर्तन आया है और उमने सामाजिक सुरक्षा सम्बन्धी विधेयको

जोन, विजिन आइलैण्ड और गुमाम के जिला न्यायालयों को अनुच्छेद IV के अंतर्गत स्थापित किया गया है। इन सब प्रकार के न्यायालयों का निम्न शीपको के अंतर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

A सवधानिक न्यायालय—इन्हें मुख्यतः निम्न शीपको के अंतर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

(1) सघीय अपीलीय न्यायालय—सर्वोच्च न्यायालय के नीचे सघीय अपीलीय न्यायालय है। सर्वोच्च न्यायालय के कार्यभार को कम करने तथा विवादों का शीघ्रता और सरलता से निपटारा करने के लिए इनकी स्थापना की गयी है। अमरीका में इनकी कुल संख्या 11 है। एक कोलम्बिया में तथा 10 अन्य न्यायिक क्षेत्रों में स्थित है। ये न्यायालय राज्यों की भीमामा को स्वीकार नहीं करते। प्रत्येक अपीलीय न्यायालय का न्यायिक क्षेत्र एक से अधिक राज्यों में व्याप्त है। ये न्यायालय अपने न्यायिक क्षेत्र में दौरा करते रहते हैं और निर्दिष्ट स्थानों (प्रमुख नगरों) में निर्दिष्ट समय पर अपने सत्र करते रहते हैं। इन्हें 1948 तक सर्किट या दौरा न्यायालय कहा जाता था।

अपीलीय न्यायालयों के न्यायाधीशों की नियुक्ति सीनेट के अनुसमयन पर राष्ट्रपति करता है। प्रत्येक अपीलीय न्यायालय में 3 से 9 तक न्यायाधीश हो सकते हैं। वर्तमान समय में इन न्यायाधीशों की कुल संख्या 97 है। इन निम्न सघीय न्यायालयों पर कांग्रेस को निरपेक्ष शक्ति प्राप्त है। इस पर भी उनकी पूर्ण स्वतंत्रता की रक्षा की जाती है। इनके न्यायाधीश सद्व्यवहार तक अपने पद पर बने रहते हैं और उन्हें महाभियोग की कठिन प्रक्रिया द्वारा ही पदच्युत किया जा सकता है। उनके वेतनों का उनके कार्यकाल के दौरान बढ़ाया तो जा सकता है परंतु कम नहीं किया जा सकता।

सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों को सघीय अपीलीय न्यायालयों के साथ सम्बद्ध किया जाता है यद्यपि वे प्रायः इन न्यायालयों में बैठते नहीं। जिला न्यायालयों के न्यायाधीशों को भी इनमें बैठने की आज्ञा दी जा सकती है परंतु वे निराय में भाग नहीं लेते।

सघीय अपीलीय न्यायालय की कार्यवाही के लिए 2 न्यायाधीशों की गणपूर्ति अतिव्यक्त है।

सघीय अपीलीय न्यायालय, जैसाकि नाम से ही स्पष्ट है अपील न्यायालय है। इनका प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार बहुत कम अर्थात् न केवल वे अपीलीय अपवादों को छोड़कर जिला न्यायालय विधायी न्यायालयों, अर्द्ध विधायी बोर्डों जैसाकि राष्ट्रीय अम सम्बन्धी बोर्ड और आयोगों जैसाकि सघीय व्यापार प्रायों द्वारा निर्मित किये गये मुकदमों में इन न्यायालयों के समक्ष अपील के रूप में पेश किए

विकास—अतनिहित शक्तियों के सिद्धांत का विकास कांग्रेस के किसी कानून द्वारा नहीं किया गया और न ही कांग्रेस स्वयं इस बात का निर्धारण कर सकती है कि कौन-सी शक्ति उसकी अतनिहित शक्तियों के अन्तर्गत आती है और कौन-सी नहीं। इन शक्तियों का विकास सर्वोच्च न्यायालय के निर्णयों द्वारा हुआ है और वह भी तब इस बात का निर्धारण करती है जब उसके समक्ष कोई विवाद निर्णय के लिए प्रस्तुत किया जाता है। जैसा कि मूनरो ने कहा है कि "कांग्रेस अपनी अतनिहित शक्तियों की स्वयं निर्णायक नहीं। ऐसे विषयों में सर्वोच्च न्यायालय ही अंतिम निर्णायक है और अनवरत अवसरों पर इसने कांग्रेस के अतनिहित शक्तियों के दावे को अस्वीकार किया है।" उदाहरणतः जब कांग्रेस ने वारिग्य धारा के अंतर्गत बीमा और उद्योग के आर्थिक प्रबंध, काय के घण्टे, वेतन आदि के दावों को प्रस्तुत किया तो न्यायालय ने उन्हें मानने से इंकार कर दिया तथा इन विषयों को राज्यों के अन्तर्गत ही रहने दिया। संक्षेप में, सर्वोच्च न्यायालय और उसके न्यायाधीश ही, विशेषकर प्रथम मुख्य न्यायाधीश जॉन मार्शल, अतनिहित शक्तियों के सिद्धांत के विकास के लिए उत्तरदायी रहे हैं।

सर्वोच्च न्यायालय के अतिरिक्त हैमिल्टन जैसे सविधान निर्माता एवं सभ के समर्थक भी अतनिहित शक्तियों के सिद्धांत के प्रतिपादक एवं समर्थक रहे हैं। वस्तुतः हैमिल्टन ही पहले व्यक्ति थे जो इस बात में विश्वास करते थे कि "सविधान में स्पष्ट रूप से प्रदान की गई शक्तियों के व्यावहारिक प्रयोग के लिए जिन अन्य शक्तियों की आवश्यकता है उन्हें सघीय सरकार की मूल शक्तियों में अतनिहित समझा जाना चाहिए।" इस विश्वास और धारणा पर ही उन्होंने विदेशी एवं अन्तर्राष्ट्रीय वारिग्य की धारा के अंतर्गत 1790 में संयुक्त राज्य अमरीका के बैंक की स्थापना की थी। सन् 1791 में कांग्रेस ने इस प्रकार के बैंक के निर्माण हेतु एक कानून भी पारित किया था। मेरीलैण्ड राज्य के वांटीमोर नामक स्थान पर उक्त बैंक की एक शाखा खोल दी गयी। सन् 1818 में मेरीलैण्ड विधान सभा ने एक कानून पारित करके बैंक द्वारा पारित की जाने वाली मुद्रा (नोटों) पर मुद्राकशुल्क (Stamp Duty) लगा दिया। बैंक के खर्जाओं में शुल्क देने से इंकार कर दिया। जब मुकदमा मेरीलैण्ड उच्च न्यायालय में पहुँचा तो उसने राज्य विधान सभा द्वारा पारित कानून का बंध धोषित कर दिया। परंतु सर्वोच्च न्यायालय में अपील प्रस्तुत होने पर उसने राज्य के कानून को अबंध धोषित कर दिया और राष्ट्रीय सरकार के बैंक की स्थापना के दावे को स्वीकार कर लिया।

अमरीकी सवधानिक इतिहास में 1819 का उक्त मुकदमा "मेडकुलोच बनाम मेरीलैण्ड" के नाम से प्रसिद्ध है और यही अतनिहित शक्तियों के सिद्धांत की व्याख्या का आदर्श (Classic) उदाहरण है। तब से अतनिहित शक्तियों का सिद्धांत अमरीकी विधान का अभिन्न अंग बन गया है। इसी के आधार पर

सम्बंधित विवादा के निणयो के विरुद्ध अपील सीधे सर्वोच्च न्यायालय में की जा सकती है।

जिला न्यायालय के निणयो को फेडरल सप्लिमेंट (Federal Supplement) के रूप में प्रकाशित कर दिया जाता है। इनके निणयो का उल्लेख "एफ. सप" (F Supp) के रूप में किया जाता है।

(iii) दावा न्यायालय (Court of Claims)—इसकी स्थापना सन् 1855 में की गयी थी। इसके कुल न्यायाधीशों की संख्या 5 है, एक मुख्य न्यायाधीश और 4 अन्य न्यायाधीश। इनकी नियुक्ति सीनेट के अनुसमर्थन पर राष्ट्रपति द्वारा की जाती है। न्यायाधीश सद्व्यवहार तक अपने पद पर बने रहते हैं। प्रारम्भ में यह न्यायालय अनुच्छेद I के अंतर्गत स्थापित किया गया था अर्थात् इसकी स्थिति विधायी थी परंतु 1953 में इसे अनुच्छेद III के अंतर्गत एक सर्वैधानिक न्यायालय बना दिया गया। इसका मुख्यालय वाशिंगटन में स्थित है। यह अपना कार्य दिसम्बर के प्रथम सोमवार को शुरू करता है।

दावा न्यायालय में दाव सम्बंधी मुद्दों को 6 वर्ष के भीतर प्रस्तुत किया जा सकता है अथवा वे कालातीत (Time Barred) हो जाते हैं। इसके समझ मुख्यतः निम्न प्रकार के दावे प्रस्तुत किए जा सकते हैं—

(a) भुगतान न किये गये वेतन सम्बंधी विवाद।

(b) सावजनिक उद्देश्यों के लिए अधिग्रहण की गयी सम्पत्ति सम्बंधी विवाद।

(c) सविदात्मक दायित्व

(d) निजी चोट जिसके लिए सघीय सरकार उत्तरदायी हो।

(iv) सीमा शुल्क न्यायालय (Customs Court)—प्रारम्भ में यह एक विधायी न्यायालय था परंतु 1956 में इसे एक सर्वैधानिक न्यायालय बना दिया गया। इसके कुल सदस्यों की संख्या 9 है परंतु इसके 5 से अधिक न्यायाधीश किसी एक दल से सम्बंधित नहीं हो सकते। इसके न्यायाधीशों की नियुक्ति सीनेट के अनुसमर्थन पर राष्ट्रपति द्वारा की जाती है। इसका मुख्यालय न्यूयार्क सिटी में स्थित है। इस न्यायालय में सीमा शुल्क सम्बंधी विवादों का निपटारा किया जाता है।

(v) सीमा शुल्क एवं पैटेंट अपील न्यायालय—प्रारम्भ में यह न्यायालय एक विधायी न्यायालय था परंतु 1958 में इसे सर्वैधानिक स्थिति प्रदान कर दी गयी। इसकी स्थापना 1910 में की गयी थी। इसके सदस्यों की कुल संख्या 5 है जो सद्व्यवहार तक अपने पदा पर बने रहते हैं। यह न्यायालय निरंतर सत्र में रहता है। इसका मुख्यालय वाशिंगटन में स्थित है परंतु किसी भी न्यायिक सिकट

(ii) ऋण धारा—(अनुच्छेद I खण्ड 8, पैरा 2) संविधान कांग्रेस को संयुक्त राज्य अमरीका की साख पर ऋण लेने की शक्ति प्रदान करता है, परन्तु कांग्रेस ने इस शक्ति के अंतर्गत बैंक ऑफ अमरीका की स्थापना करने, सहयोगी ऋण समितियों की स्थापना करने तथा राज्यों के ऋणों की देख-रेख करने की शक्ति प्राप्त कर ली है। कांग्रेस बॉण्ड्स, ट्रेजरी सर्टिफिकेट्स और ट्रेजरी नोटों के लिए प्रतिभूतियाँ (ऋण-पत्र Securities) जारी कर सकती है।

(iii) विदेशी और अंतर्राज्यीय वाणिज्य धारा—(अनुच्छेद I खण्ड 8, पैरा 3) यह धारा वाणिज्य धारा कहलाती है। इसके अन्तर्गत राष्ट्रीय सरकार ने अत्यधिक पुलिस शक्तियाँ प्राप्त कर ली हैं। सर्वोच्च न्यायालय ने इसकी 100 से अधिक व्याख्याएँ की हैं। इस धारा के अन्तर्गत राष्ट्रीय सरकार विदेशी और अंतर्राज्यीय वाणिज्य का नियमन कर सकती है। न्यायालय ने "नियमन" शब्द की व्याख्या शासन संचालन और नियंत्रण के रूप में की है। मुख्य न्यायाधीश मार्शल ने गिब्सनस बनाम आगडन के मुकदमे में कहा था कि "कांग्रेस की यह शक्ति स्वयं में पूर्ण है। इसका प्रयोग धरम सीमा तक किया जा सकता है। संविधान द्वारा निर्धारित सीमाओं के अतिरिक्त यह किन्हीं सीमाओं को स्वीकार नहीं करती।" इस धारा के अन्तर्गत राष्ट्रीय सरकार (कांग्रेस) ने परिवहन एवं यातायात के साधनों पर अर्थात् जल, थल, वायु, रेल, मोटर, तार, टेलीफोन, रेडियो संचार स्टेशनों, विनियम केन्द्रों बाढ़, सुरक्षा, जल विभाजक विकास, हडतालों, मालिक मजदूर सम्बन्धी सावजनिक स्थानों पर जाति, धर्म या जन्म के आधार पर भिन्नताओं की मनाही आदि विषयों पर नियंत्रण प्राप्त कर लिया है। यदि राज्य की आन्तरिक गतिविधियाँ, चाहे वे राज्य के अंदर व्यापार से ही सम्बन्धित हों न रखती हों विदेशी और अंतर्राज्यीय वाणिज्य को मूल रूप से प्रभावित करती हैं तो कांग्रेस उन्हें नियंत्रित कर सकती है। कांग्रेस राष्ट्रीय स्वास्थ्य, सुरक्षा, वन्याज और मानवीय उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए वाणिज्य पर प्रतिबंध लगा सकती है जैसाकि 1808 में अफ्रीकी दास व्यापार को गैर-मानवीय घोषित करने तथा कुछ वर्ष बाद राज्यों की लाटरियों और मदिरा को दूररे राज्यो में ले जाने पर प्रतिबन्ध लगाकर किया गया था।

सम्प्रेषण में वाणिज्य धारा ने राष्ट्रीय सरकार को राज्यों के क्षेत्र में हस्तक्षेप करने की व्यापक शक्तियाँ प्रदान कर दी हैं। जब कभी राज्य सरकारें अपनी कर लगाने या पुलिस शक्तियों का प्रयोग करती हैं तो यह परन पैदा हो जाता है कि यहाँ वे वाणिज्य धारा के विपरीत तो नहीं। न्यायालय ने स्थानीय हितों को तबका सामान्य वाणिज्य हितों के साथ तोलने का प्रयास किया है। यद्यपि न्यायालय ने स्थानीय कुशलता का कभी बलिदान नहीं किया परन्तु उसने सामान्य राष्ट्रीय वाणिज्य के हितों को कभी ठुकराया भी नहीं।

- 4 "इंग्लैण्ड के सविधान में विधानमण्डल (संसद) सर्वोच्च है परन्तु अमरीका में सविधान सर्वोच्च है।" इस कथन की व्याख्या कीजिए एवं स्पष्ट कीजिए कि अमरीकी सविधान विधानमण्डल (कांग्रेस) के व्याघात से अपनी रक्षा किस प्रकार करता है।
 - 5 स्विटजरलैण्ड की सघीय न्यायालय और अमरीका की सर्वोच्च न्यायालय की तुलना कीजिए।
 - 6 अमरीकी सविधान में निहित शक्तियों के सिद्धांत का उदाहरण सहित वर्णन एवं स्पष्टीकरण कीजिए।
-

न्यायालय की शक्ति के निष्पादन के लिए आवश्यक और उचित है। फिर भी न्यायालय ने “आवश्यक और उचित” शब्दों की व्याख्या अत्यधिक लचीले ढंग से की है। उसने इसको व्याख्या आवश्यक शक्तियों के अर्थों में नहीं की बल्कि ‘सुविधाजनक और उपयोगी’ शक्तियों के रूप में की है। न्यायालय को इस अत्यधिक लचीली व्याख्या ने ही कांग्रेस के क्षेत्राधिकार को अत्यधिक व्यापक बना दिया है।

अतर्निहित शक्तियों का प्रभाव—अतर्निहित शक्तियों के सिद्धान्त के विकास के प्रभाव को निम्न शीपको के अंतर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

(i) संविधान के विकास में सहायक—इन शक्तियों के विकास ने संविधान के विकास में अत्यधिक सहायता की है। उदाहरणतः अमरीका के जिस संविधान को 18वीं शताब्दी के कृषि प्रधान समाज की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए रचित किया गया था वह अतर्निहित शक्तियों के सिद्धान्त के विकास के कारण 20वीं शताब्दी के औद्योगिक और तकनीकी समाज तथा अगु युग के काल की आवश्यकताओं को पूरा कर रहा है। दूसरे, संविधान निर्माताओं ने एक कठोर संविधान की रचना की थी परन्तु इन शक्तियों के विकास ने उसे लचीला बना दिया है और औपचारिक संवैधानिक सशोधनों के बिना अनौपचारिक संवैधानिक सशोधन कर दिये हैं।

(ii) राष्ट्रीय सरकार को शक्तियों में वृद्धि—संविधान निर्माताओं ने एक निर्बल राष्ट्रीय सरकार की रचना की थी परन्तु इन शक्तियों के विकास ने उसे एक शक्तिशाली राष्ट्रीय सरकार बना दिया है। वर्तमान समय में राष्ट्रीय जीवन का कोई ऐसा पहलू नहीं है जिस पर राष्ट्रीय सरकार का प्रत्यक्ष या परोक्ष नियन्त्रण न हो। वस्तुतः अमरीका में केन्द्रीकृत प्रजातंत्र की स्थापना हो गयी है।

(iii) सर्वोच्च न्यायालय की प्रतिष्ठा में वृद्धि—अतर्निहित शक्तियों का निर्धारण कांग्रेस नहीं सर्वोच्च न्यायालय करता है। अतः जब कभी इसके सम्बन्ध में कोई विवाद उत्पन्न होता है तो न्यायालय ही इस बात का निणय करता है कि अमुक विवादास्पद विषय अतर्निहित शक्तियों के अंतर्गत आता है या नहीं। न्यायालय को यह निर्णायक शक्ति ही उसकी प्रतिष्ठा और महत्त्व में वृद्धि करती है।

निम्न सघीय न्यायालय (Inferior Federal Courts)

अमरीका के निम्न सघीय न्यायालय दो प्रकार के हैं— (i) संवैधानिक न्यायालय और (ii) विधायी न्यायालय। संवैधानिक न्यायालयों का अनुच्छेद III के अंतर्गत स्थापित किया जाता है जबकि विधायी न्यायालयों को अनुच्छेद I के अंतर्गत स्थापित किया जाता है। कुछ स्थानीय न्यायालयों का जैसाकि केनार

रहने वाले मध्य घग के सदस्य उनका समर्थन करते थे। दूसरी ओर जेफरसन के नेतृत्व में एण्टी फेडरेलिस्ट का विकास हो चुका था। एंटी फेडरेलिस्ट राज्यों के अधिकारों के पक्ष में थे। उ हे किसानों, मजदूरों और देहात में रहने वालों का समर्थन प्राप्त था। फेडरेलिस्ट को उद्योग प्रधान उत्तर और एंटी फेडरेलिस्ट को कृषि प्रधान दक्षिण का समर्थन प्राप्त था।

अमरीका के प्रथम राष्ट्रपति जाज वाशिंगटन ने, जो दलों के कुप्रभाव से परिचित थे, हैमिल्टन और जेफरसन दोनों को अपने मन्त्रिमण्डल में शामिल किया था। परन्तु दोनों के मतभेद इतने उग्र हो गये थे कि 1793 में जेफरसन ने मन्त्रिमण्डल से त्यागपत्र दे दिया। सन् 1796 के निर्वाचनों में फेडरेलिस्ट की विजय हुई और हैमिल्टन राष्ट्रपति बने परन्तु सन् 1800 में फेडरेलिस्ट को आघात पहुँचा और जेफरसन राष्ट्रपति निर्वाचित हुए। इस तरह 1800 में एंटी फेडरेलिस्ट की विजयी हुई। 12वें सर्वधानिक सशोधन ने राष्ट्रपति और उप राष्ट्रपति के लिए पृथक पृथक मतदान की व्यवस्था करके अप्रत्यक्ष रूप से राजनीतिक दलों के अस्तित्व को स्वीकार कर लिया। उसके बाद राष्ट्रपति निर्वाचनों में दलों की भूमिका बढ़ने लगी।

3 नेशनल रिपब्लिकंस और डेमोक्रेटिक रिपब्लिकंस—जेफरसन, जो पहले एंटी फेडरेलिस्ट थे और जो आधुनिक डेमोक्रेटिक पार्टी का पूर्वज माने जाते हैं, अपने आपको रिपब्लिकन कहलाना पसंद करते थे। इसका मूल कारण यह था कि वे फ्रांसीसी क्रांति को अमरीकी क्रांति का एक अच्छा अनुकरण मानते थे। दूसरी ओर, फेडरेलिस्ट फ्रांस में बुलीवग के लोगों की हत्या से परेशान थे। धीरे-धीरे अमरीकी जनता पर फेडरेलिस्ट का प्रभाव कम होना शुरू हो गया। सन् 1816 तक फेडरेलिस्ट पार्टी इतनी कमजोर हो गयी थी कि 1820 के राष्ट्रपति चुनाव में उसने किसी को अपने उम्मीदवार के रूप में खड़ा ही नहीं किया। अमरीकी राजनीति में विपक्ष के अभाव के कारण पुन एक दल का प्रभुत्व बढ़ गया। अमरीकी राजनीतिक इतिहास में यह काल "अच्छी भावना के काल" (era of good feeling) में जाना जाता है। परन्तु यह काल भी अल्प समय तक रहा और रिपब्लिकन दल दो गुटों में पुन विभक्त हो गया। एक गुट के नेता जान किंग्सो एडम्स थे जो अत्यधिक अनुदारवादी थे। इन्हें नेशनल रिपब्लिकंस कहा जाता था। दूसरे गुट के नेता एंड्रयू जर्बसन थे। इन्हें डेमोक्रेटिक रिपब्लिकनस कहा जाता था। सन् 1824 के राष्ट्रपति चुनाव में नेशनल रिपब्लिकंस की विजय हुई और एडम्स राष्ट्रपति बने परन्तु 1828 के निर्वाचन में डेमोक्रेटिक रिपब्लिकंस की विजय हुई और जर्बसन राष्ट्रपति बने। सन् 1830 से इन्हें डेमोक्रेटिक पार्टी के नाम से जाना जाना लगा और 1832 में नेशनल रिपब्लिकंस का ह्विगम कहलाने लगे।

जान है। सर्वानिक मुद्दों वाले विषयों को छोड़कर फौजदारी विवादों में इनके निरूपण अन्तिम हों हैं। सर्वोच्च न्यायालय इनके निरूपणों का पुनरावलोकन कर सकता है।

संघीय अपील न्यायालयों के निरूपणों को फेडरल रिपोटर (Federal Reporter) के रूप में प्रकाशित किया जाता है और इनका उल्लेख 100 F आदि के रूप में किया जाता है।

(ii) जिला न्यायालय (District Courts)—संघीय न्यायालयों की सीढ़ी में ये सबसे निम्न न्यायालय हैं अर्थात् अपील न्यायालयों के नीचे जिला न्यायालय हैं। वर्तमान समय में इनकी कुल संख्या 90 है, प्रत्येक राज्य में कम से कम एक और 1 प्योरटो रीको (Puerto Rico) और 1 कोलम्बिया जिन में। वस्तुतः न्यायिक जिलों की व्यवस्था जनसंख्या, दूरी और कार्य की मात्रा पर निर्भर करती है। जिन राज्यों में जनसंख्या बहुत थोड़ी और क्षेत्रफल कम है जैसाकि वेर्मांट और न्यूहैम्पशायर में वहाँ एक ही जिला न्यायालय है। जिन राज्यों की जनसंख्या अधिक है और क्षेत्रफल बड़ा है जैसाकि पेनसिलवैनिया में, वहाँ तीन न्यायिक जिले होने से—पूर्वी, मध्य और पश्चिमी—तीन जिला न्यायालय हैं। कुछ जिलों को मण्डलों (Divisions) में भी विभाजित किया गया है जैसाकि नेब्रास्का में एक ही न्यायिक जिला ८ परंतु वहाँ मण्डल 8 है।

जिला न्यायालयों के न्यायाधीशों की नियुक्ति सीनेट के अनुसमर्थन पर राष्ट्रपति द्वारा की जाती है। प्रत्येक जिला न्यायालय में 1 से 24 न्यायाधीश नियुक्त किए जा सकते हैं। वर्तमान समय में इन न्यायालयों में 400 से अधिक न्यायाधीश कार्य कर रहे हैं। इन न्यायालयों के न्यायाधीशों के कार्यकाल तक अपना पद पर बने रहते हैं।

जिला न्यायालयों के पास बेचल प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार हैं। उनके पास अपील क्षेत्राधिकार का अभाव है। कुछ छोटे से विवादों को छोड़कर जो सर्वोच्च न्यायालय के प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार के अन्तगत आते हैं अथवा कुछ छोटे से विशिष्ट विवादों को छोड़कर जो विधायी न्यायनों में प्रारम्भ होते हैं, संघीय संविधान, संघीय कानून और संघियों से सम्बंधित सभी विवाद जिला न्यायालयों में ही प्रारम्भ होने हैं। कभी-कभी राज्य न्यायालयों में प्रारम्भ किये गये विवाद भी जिला न्यायालयों को हस्तांतरित कर दिए जाते हैं। इन न्यायालयों में जूरी का प्रयोग किया जा सकता है। इन न्यायालयों में विवादों की सुनवाई प्रायः एक न्यायाधीश द्वारा की जाती है। बेचल विशिष्ट प्रकार के विवादों की सुनवाई के लिए तीन न्यायाधीशों की गणपूर्ति की आवश्यकता होती है। जिला न्यायालयों के विरुद्ध अपील अपील न्यायालय में की जा सकती है। सर्वानिक प्रश्नों से

भाति बहु-दलीय पद्धति है। वहाँ आरम्भ से ही राजनीतिक सत्ता पर दो दलों का ही एकाधिकार रहा है। वर्तमान समय में राजनीतिक सत्ता पर डेमोक्रेटिक और रिपब्लिकन दलों का एकाधिकार है जो उसका बारी-बारी से उपयोग करते रहते हैं। यद्यपि ब्रिटेन की भाँति अमरीका में भी छोटे अर्थात् तीसरे दलों का अस्तित्व सदा रहा है परन्तु जहाँ ब्रिटेन में सत्ता के खेल में उनकी भूमिका यदा कदा महत्वपूर्ण रही है वहाँ अमरीका में वे कभी भी 'सत्ता के बाह्य' नहीं रहे। निर्वाचनों में अमरीकी जनता ने छोटे दलों को कभी स्वीकार नहीं किया।

ब्रिटेन की तुलना में अमरीका की द्वि-दलीय पद्धति अधिक स्थायी रही है। वहाँ अनेक छोटे-छोटे दल होते हुए भी डेमोक्रेटिक और रिपब्लिकन दलों की ही व्यापक अपील है। अमरीका में द्वि-दलीय पद्धति के निरंतर बने रहने के मुख्यतः निम्न कारण उत्तरदायी रहे हैं—

(i) अमरीका को द्वि-दलीय पद्धति ब्रिटेन से विरासत में प्राप्त हुई है। वहाँ संविधान निर्माण के समय से ही मुख्यतः द्वि-दलीय पद्धति (पहले फेडरेलिस्ट और एंटी फेडरेलिस्ट और अब रिपब्लिकन और डेमोक्रेट्स) विद्यमान रही है।

(ii) अमरीकी समाज यूरोप अथवा एशिया के देशों की भाँति वर्ण, जाति धर्म या राष्ट्रीयता की उग्र भावनाओं से विभाजित नहीं। अमरीकी समाज सामान्यतः मध्यमार्गी और खुशहाल है। अतः वह अतिवादी या उग्र नीतियों को पसंद नहीं करता है। वहाँ वर्ग शोषण और वर्ग संघर्ष की बात सुनाई नहीं देती। अमरीका में 'वर्ग चेतना' जैसी कोई चीज नहीं।

(iii) अमरीकी राष्ट्रपति का निर्वाचन क्षेत्र पूरा राष्ट्र है। अतः अमरीकी जनता में व्यापक अपील रखने वाला उम्मीदवार ही इस पद पर निर्वाचित हो सकता है। यही कारण है कि छोटे दल, जिनकी अपील अत्यधिक सीमित होती है, उसके निर्वाचन को प्रभावित करने की क्षमता नहीं रखते।

(iv) जिन समस्याओं अथवा मुद्दों को लेकर छोटे दल अस्तित्व में आते हैं अमरीका के बड़े दल उन्हें अपना लेते हैं। अतः छोटे दलों के अस्तित्व का आधार और उद्देश्य ही समाप्त हो जाता है। जैसा कि फ्रैंक पी जडलर ने, जो 1976 के निर्वाचन में सोनेनिस्ट पार्टी के राष्ट्रपति उम्मीदवार थे, कहा है कि "ऐतिहासिक दृष्टि से छोटे दलों में मुख्य विचारों को प्रदान किया है और जब उन विचारों के लिए जन आंदोलन होने शुरू हुए तो बड़े दलों ने उन्हें ग्रहण कर लिया।"

(v) अमरीका की एक सदस्यीय निर्वाचन पद्धति भी तीसरे दलों के विकास को प्रोत्साहन नहीं देती।

2 गैर सद्भाषितक दल (Non-ideological parties)—अमरीकी दल गैर सद्भाषितक दल हैं। जहाँ ब्रिटिश और फ्रांसीसी दल "सिद्धांतवादी दल" हैं, उनकी

मे यह अपनी बैठक कर सकता है। यह भीमा शुल्क न्यायालय और पेटेंट न्यायालय के नियमों के विरुद्ध अपील का सुनवाई करता है। इसके नियम अंतिम होते हैं यद्यपि सर्वोच्च न्यायालय उत्प्रेषण लेख (Certiorari) द्वारा इसके नियमों का पुनरावलोकन कर सकता है।

B विधायी न्यायालय—विधायी न्यायालयों की रचना कांग्रेस अनुच्छेद I के अंतर्गत कानून द्वारा करती है। क्षेत्रीय न्यायालय, कोलम्बिया जिले का म्यूनिसिपल न्यायालय और सैनिक अपील न्यायालयों के मुख्य उदाहरण हैं। इन्हें निम्न शीपको के अंतर्गत अभि यक्त किया जा सकता है—

(1) क्षेत्रीय न्यायालय (Territorial Courts)—इसकी स्थापना अमरीकी क्षेत्रों के लिए नियम और विनियम निर्माण हेतु की गयी है। एक क्षेत्र के लिए एक न्यायालय की स्थापना गयी है जो जिला न्यायालय से मिलनी-जुलती है। इसका सारा क्षेत्र पर सामान्य अधिकार होता है। क्षेत्र में, राज्यों की भांति, अतिरिक्त स्थानीय न्यायालय भी होते हैं। इनके न्यायाधीशों की नियुक्ति कुछ वर्षों के लिए राष्ट्रपति द्वारा की जाती है। विजिन आइलैंड, केनाल जोन और प्योरटो रीको में इन्हें 8 वर्ष के लिए और गुयाम में इन्हें 4 वर्ष के लिए नियुक्त किया जाता है।

(ii) कोलम्बिया जिला न्यायालय—कोलम्बिया जिले में चार प्रकार की न्यायालय हैं सयुक्त राज्य अपील न्यायालय, जिला न्यायालय, म्यूनिसिपल अपील न्यायालय और म्यूनिसिपल न्यायालय। पहले दो प्रकार की न्यायालय सर्वप्रथम न्यायालय हैं और दूसरे प्रकार की दो न्यायालय विधायी न्यायालय हैं।

(iii) सैनिक अपील न्यायालय—इसकी स्थापना 1950 में की गयी थी। इसकी स्थापना प्रशासनिक उद्देश्यों के लिए सुरक्षा विभाग में की गयी है। इसका मुख्यालय वाशिंगटन में स्थित है।

(iv) अन्य न्यायालय—अन्य प्रकार की विधायी न्यायालयों के मुख्य उदाहरण हैं टेक्स न्यायालय (खजाने में), राष्ट्रीय धर्म सम्बन्धी बोर्ड एवं फेडरल व्यापार आयोग।

समीक्षा प्रश्न

- 1 सयुक्त राज्य अमरीका में सर्वोच्च न्यायालय के संगठन, शक्तियों एवं भूमिका का परीक्षण कीजिए।
- 2 "सर्वोच्च न्यायालय संविधान और नागरिक अधिकारों का रक्षक है।" इस वाक्य की दृष्टि में अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय की शक्तियों एवं स्थिति का विवेचन कीजिए।
- 3 न्यायिक पुनरावलोकन से आप क्या समझते हैं? इसने अमरीकी संविधान का किस प्रकार विस्तार किया है? स्पष्ट कीजिए।

घात के सूचक है कि उनमें किस प्रकार की शराब है परंतु दोनों बोतले खाली हैं।" फ्राइजर तो उन्हें एक ही दल (Democratic-Cum Republican) कहना पसंद करता है। सिडनी डी बेली ने भी कहा है अमरीकी "दल किसी चीज का प्रतिनिधित्व नहीं करते, वे डोग हैं, वे फली में भटर के दानों की तरह समान हैं अमरीका निवासी कष्ट में हैं, वे सभी डेमोक्रेट्स हैं सभी लिबेरलकन्स हैं।" संक्षेप में, अमरीकी राजनीतिक दल मुद्दों को लेकर एक-दूसरे पर कीचड़ तो उछालते हैं परंतु जो एक ही भाग पर एक ही गतव्य स्थान की ओर चले जा रहे हैं।

4 डीले सगठन—अमरीकी दलों के अत्यधिक डीले सगठन हैं। इसका मूल कारण यह है कि उनके पास ब्रिटिश दलों की भांति न राष्ट्रव्यापी और न राष्ट्रस्तरीय सगठन हैं, न स्थायी नेतृत्व है, न स्थायी सिद्धान्त एवं विचारधारा है और न उच्च स्तरीय एकता और अनुशासन है। जहां ब्रिटिश दल राष्ट्र स्तर पर सुमंगलित होने से राष्ट्रीय नेतृत्व, निर्देशन और मागदशन देने की स्थिति में है वहां अमरीकी दल राष्ट्र स्तर पर सुनठित न होने से इस प्रकार की भूमिका निभाने में असमर्थ है। निस्सन्देह, जैसाकि जुडसन एल जेम्स ने कहा है, अमरीकी दल "कायपालिका केन्द्रित (Executive Centred) हैं" और राष्ट्रपति अपने कायकाल के दौरान, संरक्षण प्रदान करने और लाभ के पदों को वितरित करने की स्थिति में होने के कारण, दल के विविध और परस्पर विरोधी तत्वों में समन्वय उत्पन्न करने और नेतृत्व प्रदान करने की स्थिति में होता है परंतु कायकाल समाप्त होने के बाद वह इस स्थिति में नहीं रहता। दूसरे शब्दों में, जहां ब्रिटिश प्रधान मंत्री पद मुक्त होने के बाद भी दल को निर्देशन देने एवं नियंत्रण करने की स्थिति में होता है वहाँ अमरीकी राष्ट्रपति इस स्थिति में नहीं होता। जैसाकि लास्की ने कहा है कि अमरीकी दल केवल निर्वाचन के समय ही राष्ट्रीय दल हैं अर्थात् वे प्रभावशाली स्थानीय संस्थाएँ हैं जो विचार के इद गिद नहीं बल्कि व्यक्तियों के इद गिद सगठित हैं।

अमरीकी दल सही अर्थों में राष्ट्रीय सगठन नहीं, वे "हित समूहों के सम्मिलन" मात्र हैं। उनमें स्थानीयता और प्रांतीयता की प्रवृत्ति पायी जाती है। उन पर स्थानीय नेताओं का अत्यधिक प्रभाव है। उनके सदस्यों में ब्रिटिश दलों के सदस्यों जैसी राजनीतिक सजातीयता नहीं पायी जाती। जहाँ ब्रिटेन में दल की विचारधारा से अमरुमत सदस्य बहुत लम्बे समय तक दल के सदस्य बने नहीं रह सकते वहाँ अमरीकी दलों में ऐसे व्यक्ति भी दलों के सदस्य बने रह सकते हैं जो दल के प्रोग्रामों में विश्वास नहीं करते। यही कारण है कि अमरीकी दलों में परस्पर विरोधी विचारधारा वाले व्यक्ति भी होते हैं जो उस सगठन को मुटु घटाने के स्थान पर शिथिल बनाते हैं। दूसरे घनगीरी दल के विभिन्न समर्थक समूह होते

राजनीतिक दल (Political Parties)

“सविधान निर्माताओं ने जिस परम्पर को अस्वीकृत कर दिया था वह अमरीकी शासन पद्धति का मूल आधार बन गया है।”

उदय एवं विकास (Origin and Development)—अमरीका में राजनीतिक दलों के विकास को संक्षेप में, निम्न शीर्षकों के अंतर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

1 उपनिवेश काल (Colonial Period)—उपनिवेश काल में अर्थात् अमरीकी आन्ति से पूर्व अमरीका में आधुनिक ढंग के कोई संगठित दल नहीं थे। उस काल में केवल गुट विद्यमान थे जो अल्पकालीन हितों से जुड़े होने थे। इन गुटों में जो ब्रिटिश साम्राज्य और शाही गवर्नरों के समक्ष थे उन्हें “टोरी” कहते थे जबकि उपनिवेशी विधान मण्डल और स्वशासन का समर्थन करने वालों को “ड्विग” कहते थे। ‘ड्विग्स’ “दशभक्त” के नाम से भी जाने जाते थे। अमरीकी क्रांति की सफलता ने ड्विग्स को विजयी बना दिया और टोरी देश छोड़कर चले गये जिन्होंने टोरीवाद को पुनः जन्म देने का प्रयास नहीं किया।

2 फेडरेलिस्ट और एंटी-फेडरेलिस्ट—अमरीका के सविधान निर्माता दलोंय राजनीति और दलीय भावनाओं से ऊपर थे। वे दलों से घृणा करते थे। वे दलों के दुष्परिणामों से परिचित थे। वे इह राष्ट्रीय एकता के लिए हानिकारक समझते थे। उनकी धारणा थी कि दल विद्रोह की भावनाओं को बढ़ावा देते हैं। इसीलिए सविधान निर्माताओं ने सविधान में तो दलों का उल्लेख किया और न किसी दल को संवैधानिक मान्यता प्रदान की। इस पर भी अमरीका में दलों का निर्माण सविधान निर्माण के साथ शुरू हो गया। वस्तुतः सविधान निर्माताओं ने जिस सविधान का निर्माण किया था उसके संचालन के लिए राष्ट्रव्यापी राजनीतिक संगठन की आवश्यकता थी। हैमिस्टन के नेतृत्व में फेडरेलिस्ट (सघवादियों) का विकास हो चुका था जो सघ सरकार की शक्तियों के पक्ष में थे। व्यवसाय, वित्त, शहरों में

में फेडरेलिस्ट (संघवादियों) का विकास हो चुका था जो संघ सरकार की शक्तियों के पक्ष में थे जबकि जेफरसन के नेतृत्व में एन्टी फेडरेलिस्ट (संघवाद विरोधियों) का विकास हो चुका था जो राज्यों (संघ के एकको) के अधिकारों के पक्ष में थे। इस तरह आरम्भ से ही अमरीका में द्वि-दलीय पद्धति का विकास हो चुका था जो प्रायः वर्तमान समय तक विद्यमान रही है। संविधान निर्माताओं ने जिन निर्वाचित पदाधिकारियों (राष्ट्रपति, उप राष्ट्रपति आदि) एवं निर्वाचित सरदारों (कांग्रेस के दोनों सदनों) की स्थापना की थी उनके निर्वाचन की प्रक्रिया को सफल बनाने के लिए दलों का विकास होना अनिवार्य था।

7 लूट प्रथा एवं भ्रष्टाचार—अमरीकी दल पद्धति पर लूट प्रथा, भ्रष्टाचार, पेशेवर राजनीतिज्ञों का जितना प्रभाव है उतना ब्रिटिश दल पद्धति पर नहीं। अमरीकी दल स्वार्थ सिद्धि से प्रेरित होते हैं। दलों के संगठनकर्ता एवं कार्यकर्ता दल का समर्थन ही इस आधार पर करने हैं कि विजय के बाद उन्हें लाभ के पद प्राप्त होंगे, उन्हें ठेके, लाइसेंस आदि के रूप में व्यक्तिगत लाभ होंगे। जैसा कि आइस ने कहा है कि “विभिन्न दलीय संगठनों में फायदे करने की प्रमुख प्रेरणा नौकरी है।” सामाजिक पदों पर दलीय आधार पर नियुक्ति को ही लूट प्रथा कहते हैं और अमरीकी राजनीति में इसका अत्यधिक प्रयोग किया जाता है।

अमरीका के पास अत्यधिक आर्थिक अधिशेष बचत—(Economic Surplus) होता है जिस सत्तामंडल दल आर्थिक सहायता और अनुदान के रूप में अपने समर्थकों में वितरित करता है। संक्षेप में, लूट प्रथा और आर्थिक सहायता के तत्वा ने अमरीकी राजनीति में भ्रष्टाचार का बहावा दिया है।

8 दबाव गुटों अर्थात् दलों का प्रभाव—अमरीकी दल विचारों या सिद्धांतों पर आधारित नहीं, वे जाति या धर्म के गठन बन भी नहीं, वे हिता और “हितों की सिद्धि” पर आधारित संगठन हैं। अतः अमरीकी दलों की गतिविधियों पर हितों बहाव गुटों आदि का अत्यधिक प्रभाव है। जैसा कि बोवड ने कहा है कि अमरीकी दलों का निर्माण “सिद्धांत या शासन के प्रकार की अपेक्षा व्यक्तिगत तथा दलीय प्रश्नों के कारण अधिक हुआ है।” बस च पेस्टासन ने भी कहा है कि “दल वे सामग्री हैं जिनके द्वारा विभिन्न समूह अपने पक्ष उद्देश्यों को लिए समवेत रूप से प्रयत्न करते हैं।”

9 मध्यमार्गीय नीतियाँ—अमरीकी जनता उग्रता अथवा अतिवाङ्मिता को पसंद नहीं करती। वह मध्य मार्ग में विश्वास करती है। अतः अमरीका में उग्र नीतियों अथवा प्राणिकारों परियोजनाओं में विश्वास करने वाले किसी दल को जन समर्थन प्राप्त नहीं हो सकता। परिणामस्वरूप दलों को व्यापक जनसमर्थन प्राप्त करने के लिए मध्य मार्गीय नीतियों का ही समर्थन करना पड़ता है। यही कारण है

4 राष्ट्रीय सम्मेलन और राष्ट्रीय समितियाँ—एड्यू जैक्सन को राष्ट्रपति पद के लिए पुनः नामजद करने के लिए डेमोक्रेटिक पार्टी ने सन् 1832 में अपना पहला राष्ट्रीय सम्मेलन किया। व्हिग्स ने अपना पहला राष्ट्रीय सम्मेलन सन् 1839 में किया। राष्ट्रीय सम्मेलनों के मध्य पार्टी के कार्यों को सम्पादित करने के लिए डेमोक्रेटिक पार्टी ने सन् 1848 में और व्हिग पार्टी ने सन् 1852 में क्रमशः अपनी-अपनी राष्ट्रीय समितियों का निर्माण किया। सन् 1856 के बाद व्हिग्स रिपब्लिकन्स के सामने उसी प्रकार झुक गये जिस प्रकार 1830 में रिपब्लिकन्स व्हिग्स के सामने झुक गये थे।

5 दासता का प्रश्न, गृह युद्ध और आधुनिक दलों का निर्माण—सन् 1850 में दासता के प्रश्न ने देश में उग्र वातावरण को जन्म दिया, हितक घटनाएँ बढ़ने लगीं। व्हिग्स और डेमोक्रेट्स इस मुद्दे पर बुरी तरह विभक्त थे, व्हिग्स स्वयं भी इस मुद्दे पर विभाजित थे। देश के इस विभाजित वातावरण ने रिपब्लिकन्स को पुनः एक सुन्दर दल के रूप में प्रस्तुत किया और राष्ट्रीय मुद्दे को लेकर वह 1860 के चुनाव में कूद पड़ा। उसके चुनाव घोषणा का मुख्य बिंदु “दास प्रथा का उन्मूलन” था। परिणामस्वरूप 1860 के चुनाव में उसके उम्मीदवार अब्राहम लिंकन को आशातीत विजय प्राप्त हुई। गृहयुद्ध में दक्षिणी राज्यों की पराजय हुई। संवैधानिक सशोषणों द्वारा दास प्रथा को समाप्त कर दिया गया। सध की सर्वोच्चता निश्चित हो गयी। गृह युद्ध ने यह भी स्पष्ट कर दिया कि सध की सर्वोच्चता अविभाज्य है और उसके एक सम्प्रभुता का दावा नहीं कर सकते।

सन् 1860 में अमरीका के प्रमुख दलों का—डेमोक्रेटिक और रिपब्लिकन्स का जो स्वरूप विवक्षित हुआ था वह यूनाधिक मात्रा में आज भी विद्यमान है। राजनीतिक सत्ता एक अथवा दूसरी पार्टी में निरन्तर स्थायित्व रहती रही है। अमरीका के वर्तमान राष्ट्रपति रोनाल्ड रीगन रिपब्लिकन पार्टी से सम्बन्ध रखते हैं।

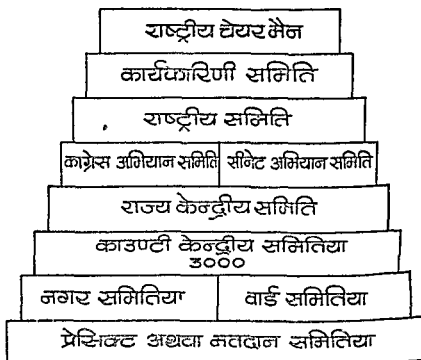
अमरीकी दल पद्धति की विशेषताएँ

अथवा

ब्रिटिश और अमरीकी दल पद्धति का तुलनात्मक अध्ययन

अमरीकी दल पद्धति की विशेषताओं को अर्थात् ब्रिटिश और अमरीकी दल पद्धति के तुलनात्मक अध्ययन का मुख्यतः निम्न शीर्षक के अन्तर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

1 द्वि-दलीय पद्धति—अमरीका में ब्रिटेन की भाँति, द्वि-दलीय पद्धति है। वहाँ न तो सोवियत सघ की भाँति एक दलीय पद्धति है और न फ्रान्स अथवा भारत की



2 अमरीकी दला के सगठन सम्बन्धी दो प्रकार की समितिया है— स्थायी और अस्थायी । स्थायी समितिया निरन्तर बनी रहती है जैसाकि राष्ट्रीय समिति, राज्य केन्द्रीय समितियाँ काउण्टी समितिया और प्रेसिक्ट समितियाँ आदि । निर्वाचन के समय कुछ अस्थायी समितिया भी बनायी जाती है जि हे निर्वाचन के बाद समाप्त कर दिया जाता है ।

3 अमरीकी दला के राष्ट्रीय स्तर पर कोई केन्द्रित सगठन नहीं और न ही व्रिटेन की भाँति कोई केन्द्रीय नतृत्व है । अमरीका दल विविध गुटा के बमेल जाड मात्र है जैसाकि सी राइट मिल्ल ने कहा है कि 'सयुक्त राज्य मे दोना राजनीतिक दल राष्ट्रीय स्तर पर केन्द्रीकरण पर आधारित सगठन नहीं बन सके है । अद्ध सामाती सगठनो की तरह वे मनो और अपनी रभा के लिए आधिग सहायता व अय लाभ कारी कार्यों के आधार पर सोदवाजी करत है । लेकिन उाका कोई राष्ट्रीय नायक नहीं है और न इन राजनीतिक दला का कोई ऐसा नेता है जो उनके लिए राष्ट्रीय स्तर पर उत्तरदायी हो । प्रत्येक दल स्थानीय सगठनो को समूह ६ जो विविध हिं गुटो से विचित्र और जटिल रूप से जुडा हुआ है ।'

4 ब्रिटेन जन ससदीय प्रणाली वाले दशा के ठाक विपरीत अमरीकी राष्ट्रपति अथवा अय नोइ केन्द्रीय नेता राजयो के निर्वाचनो मे अथवा काँग्रेस के सदस्या (मीनट अथवा प्रतिनिधि सभा) के निर्वाचना मे किसी प्रकार का हस्तक्षेप

सुस्पष्ट और सुदृढ़ नीतियाँ हैं, समाज के निर्माण हेतु उनके सामान्य एवं नियोजित राजनीतिक, सामाजिक और आर्थिक उद्देश्य हैं जिनका वे खुल कर प्रचार करती हैं तथा जिन्हें वे, जन-समयन द्वारा सत्ता को प्राप्त करके, लागू करना चाहती हैं तथा मूल्यों के आधार पर सत्तारूढ़ दल की आलोचना करती हैं वहाँ अमरीकी दलों को उदारवादी, अनुदारवादी, समाजवादी, साम्यवादी या अन्य किसी विचारधारा से जोड़ा नहीं जा सकता। उनको कोई सुस्पष्ट या सुदृढ़ नीतियाँ नहीं होती, उनके कोई सुस्पष्ट या परिभाषित या व्यापक सामाजिक उद्देश्य नहीं होते और न ही वे किन्हीं विभिन्न सामान्य उद्देश्यों का खुल कर प्रचार करते हैं। यद्यपि अमरीकी दलों के प्रोग्राम और नीतियाँ होती हैं परंतु उनका सम्बन्ध अधिकांशतः स्थानीय मुद्दों या समस्याओं से होता है सामान्य या राष्ट्रीय मुद्दों से नहीं।

3 मौलिक भेदों का अभाव (Absence of fundamental differences)

अमरीका के दो प्रमुख दलों में मौलिक भिन्नता पर उस प्रकार की भिन्नताएँ नहीं पायी जाती जिस प्रकार की मौलिक भिन्नताएँ ब्रिटेन के अनुदारवादी और मजदूर दल में पायी जाती हैं। उदाहरणतः ब्रिटेन के अनुदारवादी पूँजीवादी अर्थव्यवस्था के पक्ष में हैं, वे विद्यमान सामाजिक और आर्थिक व्यवस्था का समर्थन करते हैं, वे निजी स्वामित्व के समर्थक हैं, वे लाड सभा और राजतंत्र के विशेषाधिकारों के पक्ष में हैं, जबकि ब्रिटेन के मजदूर दल वे सदस्य अर्द्ध-समाजवादी व्यवस्था के पक्ष में हैं, वे मुख्य उद्योगों का राष्ट्रीकरण चाहते हैं, तथा लाड सभा और राजतंत्र के विशेषाधिकारों के पक्ष में नहीं। दूसरी ओर, अमरीका के प्रमुख दलों-डेमोक्रेटिक और रिपब्लिकन दलों की नीतियाँ मौलिक प्रश्नों पर एक जैसी हैं। उनमें यदि कोई भेद है तो वे केवल मुद्दों अथवा समस्याओं के बल पर हैं। शासन के स्वरूप, आंतरिक और बाह्य नीतियों में उनमें कोई मौलिक भेद नहीं। देश की प्रगति की मुख्य दिशा के बारे में दोनों पार्टियों में कोई गम्भीर विवाद नहीं दोनों देशों को अधिनायकवाद की ओर नहीं ले जाना चाहती, दोनों पूँजीवादी अर्थव्यवस्था का समर्थन करते हैं, राष्ट्रीय स्वास्थ्य, रोजगार, द्रोणा, कृषि, भूमि सुधार, वृद्धावस्था सहायता आदि विषयों पर उनकी नीतियाँ एक जैसी हैं। दोनों की विदेशी नीति अमरीकी साम्राज्यवाद और उसके प्रभाव क्षेत्र के विस्तार, सैनिकवाद और नाटो जैसे क्षेत्रीय संगठनों शीत युद्ध, पर आधारित है, दोनों साम्यवाद विरोधी हैं, दोनों मोक्षित सध और चीन के प्रभाव क्षेत्र में विस्तार को शक्यता की दृष्टि से देखती हैं और उसका मयाशक्ति विरोध करती हैं। नीतियों के सम्बन्ध में अमरीका के दोनों प्रमुख दल एक दूसरे के इतने निकट हैं कि तीसरे दलों के नेता उन्हें "जैसा साँपनाथ जैसे नाथ नाथ" (Tweedledum and Tweedledee) की संज्ञा देते हैं। आइस ने अमरीकी दलों की तुलना "दो धोतलों से की है जिन पर केवल चिपके हुए हैं जो इस

(शहरी क्षेत्र) में है। वाड नगर का एक जिला है जहा से नगर पापद निर्वाचित होते हैं। वाड समिति प्रेसिडेंट इकाइयो के कार्यों में सम्बन्ध उत्पन्न करती है और राजनीतिक समस्याओं अर्थात् नगरपालिका राजनीति से सम्बन्धित समस्याओं से जुझती है। नगर समिति जहा वाड और प्रेसिडेंट स्तर की दलीय इकाइयो की देख रेख करती है वहा वे समूचे नगरपालिका क्षेत्र से सम्बन्धित समस्याओं से सम्बन्ध रखती है।

देहाती क्षेत्रों में कस्बा व ग्राम समितियाँ हैं। ये देहाती क्षेत्रों में प्रेसिडेंट इकाइया की देख रेख करती हैं और स्थानीय शासन से सम्बन्धित कार्यों की याजना बनाती हैं।

3 काउण्टी समितियाँ—ये पार्टी संगठन की वाड, नगर, कस्बा और ग्राम स्तरीय समितियों से उच्च स्तरीय समिति है। प्रत्येक प्रेसिडेंट से एक पुरुष और एक स्त्री काउण्टी केन्द्रीय समिति की सदस्य होती हैं। इनका निर्वाचन प्राइमरी में मतदाताओं द्वारा दो वर्ष के लिए होता है। अधिकांश प्रेसिडेंट का स्थानीय नेता ही प्रेसिडेंट का काउण्टी समिति में प्रतिनिधित्व करता है। इस तरह प्रेसिडेंट समिति के सभी पुरुष और स्त्रियाँ काउण्टी केन्द्रीय समिति के सदस्य होते हैं जो अपने में किसी एक को काउण्टी चेरमैन निर्वाचित करते हैं। अमरीका में लगभग 3,000 काउण्टी समितियाँ हैं। ये राज्य केन्द्रीय समिति और सरकार से सम्बन्धित विषयों पर कार्य करती हैं।

पार्टी संगठन के उपयुक्त स्तरों की इकाइयों के अतिरिक्त उसके, राज्य और स्थानीय स्तरों के बीच, अनेक संगठन ही विद्यमान होने हैं जो राज्य विधान मण्डल, कांग्रेस और राज्य न्यायिक जिलों से सम्बन्ध रखते हैं।

4 राज्य केन्द्रीय समिति—यह समिति राज्य स्तर पर दल के संगठन सबंधी सभी कार्यों की देख रेख करती है। इस समिति का आकार प्रत्येक राज्य में, क्षेत्र और जनसंख्या की भिन्नताओं के कारण भिन्न भिन्न है। सामान्यतः इसके सदस्यों की संख्या 100 रहती है यद्यपि केलिफोर्निया की राज्य केन्द्रीय समिति के सदस्यों की संख्या 700 है। बड़ी समितियाँ अपने कार्यों का कार्यकारिणी निकायों को सौंप देती हैं। इनके सदस्यों का राज्य सम्मेलन अथवा प्राइमरी द्वारा निर्वाचन भी हो सकता है, उन्हें नामजद भी किया जा सकता है। अथवा काउण्टी संगठन में अपनी स्थिति के कारण वे इनके पदेन सदस्य भी हो सकते हैं। समिति अपने सदस्यों में से एक को अध्यक्ष (Chairman) निर्वाचित करती है जिस वं स्वयं पदच्युत कर सकती है। राज्य केन्द्रीय समिति का अध्यक्ष राज्य में दल का अत्यधिक महत्त्वपूर्ण एवं प्रभावशाली नेता होता है।

राज्य केन्द्रीय समिति मुख्यतः निम्न कार्यों को सम्पन्न करती है—

(1) काउण्टी समितियों के कार्यों में सम्बन्ध उत्पन्न करना।

हुए भी वे समाज के विविध वर्गों से समर्थन प्राप्त करने की कोशिश करते हैं। अर्थात् वे व्यवसाय, किसान, श्रम आदि सभी समूहों से समर्थन को अपील करते हैं, उनसे "परस्पर विरोधी वादे" करते हैं जो अन्ततः दल के अन्दर मतभेदों और संघर्ष को जन्म देते हैं। वीयर्ड ने ठीक कहा है कि "कभी कभी एक दल के बायें और बायें पक्षों में इतना अधिक मतभेद होता है जितना कि दो दलों के बीच नहीं होता।" ब्रोगन का भी मत है कि "अमरीकी राजनीतिक दल ऐसे नाम हैं जिनके बीच सब प्रकार के प्रभावशाली अमरीकी लोकमत छिपे हुए हैं। यदि एक दल लुप्त हो जाये तो उसकी कोई विचारधारा ऐसी नहीं जो दूसरे दल में प्राप्त न हो।"

5 एकता और अनुशासन की भावना का अभाव—एकता और अनुशासन ब्रिटिश दलों की पहचान है। वस्तुतः संसदीय प्रणाली को ही मफलता ही दनीय एकता और अनुशासन पर निर्भर करती है। दल का कोई भी सदस्य राजनीतिक मृत्यु का खतरा मोल लेकर ही दलीय अनुशासन की अवहानना कर सकता है। संसदीय प्रणाली वाले देशों में सचेतक संसदीय दल के सदस्यों में अनुशासन बनाये रखने में महत्त्वपूर्ण भूमिका निभाता है। दूसरी ओर अमरीकी दल अत्यधिक अव्यवस्थित असंगठित और अपूर्ण समूह हैं जिनकी तुलना संसदीय प्रणाली वाले देशों के अनुशासित दलों से कभी नहीं की जा सकती। अमरीका में सचेतक कांग्रेस के सदस्यों पर अत्यधिक प्रभावशाली निम्न नहीं होता। अनेक बार कांग्रेस के सदस्य अपने ही दल के राष्ट्रपति की नीतियों का धार विरोध करते हैं और विपक्ष के साथ मतदान करते हैं। इसके प्रतिरिक्त जहाँ ब्रिटिश दल निरन्तर राष्ट्रीय हितों से प्रभावित रहते हैं और उनकी रक्षा करते हैं वहाँ अमरीकी दल स्थानीय और प्रांतीय हितों से प्रभावित रहते हैं और उनकी रक्षा हेतु राष्ट्रीय हितों का बलिदान भी दे देते हैं।

6 संविधानोत्तर विकास—अमरीकी संविधान राजनीतिक दलों का कार्य उल्लेख नहीं करता। वह संविधान सभ के संविधान की भाँति किसी एक राजनीतिक दल को संवैधानिक मान्यता प्रदान नहीं करता। फिर भी वहाँ ब्रिटन की भाँति दलों का संविधानोत्तर विकास हुआ है। वस्तुतः अमरीकी संविधान निर्माता, विशेषकर जॉर्ज वाशिंगटन, जेम्स मैडिसन, अलेक्जेंडर हेमिल्टन, थॉमस जफरसन आदि दलीय राजनीति एवं दलीय भावनाओं में ऊपर थे। वे दलों से घृणा करते थे और उन्हें राष्ट्रीय एकता के लिए हानिकारक समझते थे। अमरीका के प्रथम राष्ट्रपति जॉर्ज वाशिंगटन ने अपने विचारों भाषण में देशवासियों को दलों के विरुद्ध चेतावनी भी दी थी। इस पर भी अमरीका में दलों का विकास होना स्वाभाविक था और संविधान निर्माण के मध्य बड़ा दल का विकास हुआ चुका था अर्थात् हेमिल्टन ने नेतृ-

यह राष्ट्रपति निर्वाचन वष में ही सक्रिय रहती है और दोष तीन वर्षों में यह निष्क्रिय रहती है। दूसरे, राष्ट्र के सर्वोच्च पदों—राष्ट्रपति और उभ राष्ट्रपति के पदों के उम्मीदवारों के चयन में इसकी कोई भूमिका नहीं हानी, क्योंकि उनका चयन राष्ट्रीय सम्मेलन द्वारा होता है।

राष्ट्रीय समिति में प्रत्येक राज्य और सभ क्षेत्र के दो प्रतिनिधि होते हैं—एक पुरुष और दूसरी स्त्री। डेमोक्रेटिक पार्टी की राष्ट्रीय समिति के कुल सदस्यों की संख्या 108 है। रिपब्लिकन पार्टी की राष्ट्रीय समिति में सन् 1952 से राज्यों और सभ क्षेत्रों के दो प्रतिनिधियों के अतिरिक्त एक तीसरे सदस्य को भी शामिल किया जाता रहा है जो राज्य के द्वीय समिति का अध्यक्ष होता है। परन्तु उसे राष्ट्रीय समिति में तभी शामिल किया जाता है, जब राज्य का मत रिपब्लिकन दल के राष्ट्रपति पद के उम्मीदवार को प्राप्त हो, राज्य के गवर्नर पद पर दल का सदस्य विद्यमान हो और कांग्रेस प्रतिनिधियों में उसके सदस्यों की संख्या अधिक हो। इस प्रणाली के फल-स्वरूप रिपब्लिकन पार्टी की राष्ट्रीय समिति के सदस्यों की संख्या सन् 1958 में 147 तक पहुँच गयी थी।

राष्ट्रीय समिति के सदस्यों का निर्वाचन राष्ट्रीय सम्मेलन में शामिल होने वाले राज्य के प्रतिनिधि करते हैं यद्यपि कुछ राज्यों में उनका चयन राज्य सम्मेलनों में राज्य के द्वीय समिति अथवा प्राइमरीस द्वारा किया जाता। इसके अध्यक्ष का चयन राष्ट्रपति पद के लिए दल का उम्मीदवार करता है। यद्यपि औपचारिक रूप से उसका निर्वाचन राष्ट्रीय समिति द्वारा होता है। अध्यक्ष ही राष्ट्रीय समिति की बैठकें बुलाता है जो प्रायः होती रहती है।

दल के सगठन में राष्ट्रीय समिति सबसे महत्वपूर्ण निकाय है फिर भी वह दल का मंचालन नहीं करती। इसके प्रमुख कार्य निम्नलिखित हैं—

(i) राष्ट्रपति पद के लिए दल के उम्मीदवार के लिए चुनाव अभियान की व्यवस्था करना।

(ii) राष्ट्रीय सम्मेलन की तिथि एवं स्थान निर्धारित करना तथा उसके लिए प्रारम्भिक तैयारी करना तथा राष्ट्रीय सम्मेलन में शामिल होने वाले प्रतिनिधियों के निर्वाचन के लिए आदेश देना।

(iii) राष्ट्रीय चैयरमैन (अध्यक्ष) का निर्वाचन करना। यह केवल औपचारिकता है। व्यवहार में उसका चयन राष्ट्रपति पद के लिए दल का उम्मीदवार करता है। समिति चुनाव अभियान में अध्यक्ष ही हर सम्भव सहायता करता है।

(iv) जब कभी पार्टी सकट से गुजर रही होती है अथवा पार्टी पर नियंत्रण स्थापित करने के उद्देश्य से पार्टी के प्रमुख नेताओं में पारस्परिक स्पर्धा और द्वेष उत्पन्न हो जाता है तो समिति उनके भेदों को दूर करने का प्रयास करती है।

कि अमरीकी दल सिद्धान्तों के स्थान पर समस्याओं अथवा मुद्दों पर अधिक बल देते हैं।

10 सदस्यता का पतृक आधार—ब्रिटिश दलों के विपरीत अमरीकी दलों की सदस्यता का मुख्य आधार पतृक रहा है अर्थात् अमरीका में व्यक्ति के पूजन जिस दल में सम्बन्धित रहें हैं वह उसी दल की सदस्यता ग्रहण कर लेता है। यही कारण है कि अमरीका में कुछ राज्य पूणत रिपब्लिकन और कुछ पूणत डेमोक्रेटिक है। यद्यपि वर्तमान समय में इस स्थिति में, कुछ परिवर्तन होना शुरू हुआ है परन्तु सामान्य स्थिति प्रायः यही है। यदि उत्तर प्रायः रिपब्लिकन दल का समर्थक रहा है तो दक्षिण डेमोक्रेटिक दल का गठन रहा है। कुछ विशिष्ट वर्ग भी एक अथवा दूसरे दल से जुड़े हुए हैं। उदाहरणतः यदि उद्योग, वित्त, वाणिज्य मुख्यतः रिपब्लिकन दल का समर्थन करना है तो किसान और बागान मालिक डेमोक्रेटिक दल का समर्थन करते हैं।

11 ब्रिटन में ससदात्मक प्रणाली होने से सरकार और दल का संगठन प्रायः एक-सा होता है। वहाँ दल सरकार के माध्यम से कार्य करता है। अमरीका में दल और सरकार पृथक् होते हैं। वहाँ दल सरकार की नीतियों का निर्देशन करने हैं और उस पर नियंत्रण भी रखते हैं।

प्रमुख दलों का संगठन

(Organization of Major Parties)

दलों का संगठन निर्वाचन व्यवस्था के इस विधि निर्मित होता है। वह वसा ही रूप ग्रहण कर लेता है जैसा कि निर्वाचन व्यवस्था में होती है। इसका मूल कारण यह है कि दलों का मुख्य उद्देश्य चुनाव जीतना और सरकार पर नियंत्रण स्थापित करना होता है। अमरीका में प्रमुख राजनीतिक दलों के संगठन का निर्माण भी वहाँ की निर्वाचन व्यवस्था के इस विधि द्वारा है।

अमरीका के प्रमुख दलों के संगठन का वर्णन करने से पूर्व उनका संगठन में सम्बन्धित कुछ विशेषताओं का वर्णन करना अध्ययन की दृष्टि से उपयोगी होगा। अमरीकी दलों के संगठन में मुख्य विशेषताएँ निम्न हैं—

1. दलों प्रमुख दलों का संगठनात्मक ढाँचा एक पिरामिड (Pyramid) की तरह है। प्रत्येक दल के संगठन के शीर्ष पर एक राष्ट्रीय समिति है और आधार स्तर पर प्रेसिडेंट या मतदान समिति है जो मतदान जिले के अनुरूप है। आधार स्तरीय समितियों का निर्वाचन प्रत्यक्ष रूप से प्रेसिडेंट के मतदानांशों द्वारा होता है। उच्च स्तरीय समितियों का संगठन या निर्वाचन या प्रत्यक्ष रूप से प्राइमरिस (Primaries) द्वारा होता है अथवा निम्नस्तरीय समितियों द्वारा अप्रत्यक्ष रूप से होता है अथवा निम्न स्तरीय समिति के अध्यक्ष पदा उच्च स्तरीय समिति के संस्य होते हैं। दलों के पिरामिड स्वरूप का अर्थ मांगी द्वारा अभिव्यक्त किया जा सकता है।

उत्पन्न करने की क्षमता रखता है परन्तु बायकात समाप्त होने ही उसके पास कोई ऐसी शक्ति नहीं होती। अमरीका में विपक्ष के नेता के पास, जो राष्ट्रपति निर्वाचन में पराजित हो जाता है, पार्टी को संगठित रखने उसके सदस्यता में एकता और अनुशासन की भावना उत्पन्न करने तथा सत्तासूद दल के साथ सम्पर्क बनाय रखने के कोई साधन उपलब्ध नहीं होने। अमरीकी पार्टी राजनीति में समझाने-बुझाने, प्रार्थना, माँग चैतावनी तथा सौदेबाजी के साधन उपलब्ध है परन्तु ये सब दुतरफा (Two way) साधन हैं जो सुदृढ नीति के माँग में बाधायें हैं।

अमरीका में दलों के संगठन विकेन्द्रीकृत होने से शक्ति का विलक्षण (Diffusion) है और शक्ति का विलक्षण उत्तरदायित्व के विलक्षण को जन्म देता है। अमरीका में कोई एक व्यक्ति अथवा समिति अथवा सम्मेलन पार्टी नीतियों को निर्धारित नहीं करता अतः किसी एक व्यक्ति, समिति या सम्मेलन को उसकी असफलता के लिए उत्तरदायी नहीं ठहराया जा सकता। इस तरह अमरीकी दलों के अत्यधिक ढीले संगठन और शक्ति का विलक्षण प्रजातंत्र की आत्मा—उत्तरदायित्व की भावना—पर कुठाराघात करता है। दूसरे अमरीकी दलों का स्वरूप मध्यमवर्गीय या समझौतावादी है। अतः महत्वपूर्ण परन्तु उग्रता पैदा करने वाले सावजनिक मुद्दों पर सावजनिक रूप से विचार विमर्श नहीं किया जाता। इसका परिणाम यह होता है कि दल निर्वाचनों में महत्वपूर्ण राष्ट्रीय मुद्दों को जनता के समक्ष प्रस्तुत करने में असफल रहते हैं और यह प्रजातंत्र की आधारशिला को कमजोर बनाता है।

2 लूट प्रथा (Spoils System)—अमरीकी दलों ने लूट प्रथा प्रचलित है। जब कोई दल राष्ट्रपति पद पर अपना बज्जा जमा लेता है तो वह अपने समर्थकों को लाभ पहुँचाने के लिए उन पदों को वितरित करता है। पदों पर नियुक्तियाँ योग्यता या कुशलता के आधार पर नहीं की जाती बल्कि दल के आधार पर की जाती हैं। यद्यपि इस प्रथा का 1883 के अधिनियम द्वारा नियंत्रित करने का प्रयास किया गया था परन्तु उच्च पदों पर इसका प्रयोग अभी भी किया जाता है। इससे भ्रष्टाचार को बढ़ावा मिलता है और प्रशासनिक कुशलता का ह्रास होता है।

3 पेशेवर राजनीतियों का महत्व—अमरीकी पार्टी राजनीति में पेशेवर राजनीतियों का अत्यधिक महत्व है। वे पार्टी समितियों और सम्मेलनों पर अपना प्रभुत्व जमा लेते हैं और पार्टी का अपनी इच्छानुसार संचालन करते हैं। परिणामस्वरूप सामान्य जनता की भूमिका कम हो जाती है जो अतः पार्टी के अविश्वसनीयता का पराजित करके ही स्थिति में सुधार कर सकती है।

B पक्ष में तक—अमरीकी दलीय पद्धति के पक्ष में मुख्यतः अग्रलिखित तर्क दिए जाते हैं—

नहीं करने। इन निर्वाचनों में राज्य स्तरीय नेताओं की प्रमुख भूमिका होती है। यही कारण है कि अमरीका में राज्यों की सीमा के आधार पर राजनीतिक दलों की स्वतंत्र इकाइयाँ बनी हुई हैं।

5 अमरीका में स्थानीय और राज्य स्तर के दल के संगठन राज्य कानूनों द्वारा संचालित होने हैं जबकि दल के राष्ट्र स्तरीय संगठन प्रयागों पर आधारित हैं।

6 राज्य और स्थानीय स्तरों पर अमरीकी राजनीतिक दलों के संगठन इतनी अछड़ी तरह से व्यवस्थित और संचालित हैं कि उनकी तुलना मशीन से की जाती है। इसका मूल कारण यह है कि अमरीका निर्वाचनों का देश है प्रति चार वर्ष राष्ट्रपति के लिए निर्वाचन होते हैं, प्रति दो वर्ष वाइस प्रेसिडेंट (प्रतिनिधि सदन) के लिए निर्वाचन होते हैं, प्रति ऑड वर्ष (Odd year) में राज्यों की विधान सभाएँ एव प्राइमरीस के लिए निर्वाचन होते हैं। अमरीकी दलों के दो स्तरीय संगठन हैं—(A) राज्य स्तरीय और (B) राष्ट्र स्तरीय। इन स्तरों के विविध संगठनों को निम्न प्रकार से अभिव्यक्त किया जा सकता है—

A राज्य स्तरीय संगठन—राज्य स्तरीय दलीय संगठन की इकाइयों को मुख्यतः निम्न शीर्षकों के अंतर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

1 प्रेसिडेंट अथवा मतदान समितियाँ—ये स्थानीय स्तर की दलीय इकाइयाँ हैं। ये दल संगठन की सबसे छोटी इकाइयाँ हैं। ये निर्वाचन प्रशासन की मूल इकाई के साक्ष्य हैं। इनका आकार जनसंख्या की घनता (Density) और मतदाताओं की संख्या पर निर्भर करता है। सामान्यतः प्रत्येक प्रेसिडेंट में 100 से 500 तक मतदाता होते हैं। अमरीका में लगभग 1,25,000 प्रेसिडेंट (मतदान जिले) हैं। दल के संगठन की प्रेसिडेंट इकाई की एव कार्यपालिका होती है। इसका एक महापति होता है जिसे स्थानीय नेता या कप्तान कहते हैं और जो प्रायः युवा पीढ़ी का वह व्यक्ति होता है जिसने राजनीति को अपना व्यवसाय बना लिया होता है। वह दल की ओर से मतदाताओं से सीधे सम्पर्क स्थापित करने के लिए उत्तरदायी होता है। वह मतदाताओं के 'घरों पर दस्तक' देता है उन्हें अपने नामों का पंजीकृत करने के लिए कहता है, चुनाव सभाओं में उपस्थित होने के लिए अनुरोध करता है तथा मतदान के दिन उन्हें मतदान के लिए प्रेरित करता है। वह जहाँ मतदाताओं की सुविधाओं और आवश्यकताओं का ध्यान रखता है वहाँ निजी सेवार्थें प्रदान करके उन्हें अपने दल के पक्ष में प्रभावित भी करता है।

2 वाड, फुल्वा एव ग्राम समितियाँ—दल के संगठन की प्रेसिडेंट इकाई से ऊपर के स्तर पर वाड, फुल्वा एव ग्राम समितियाँ हैं। वाड समितियाँ नगर क्षेत्र

5 निर्वाचनों को सम्भव बनाना—अमरीकी संविधान निर्वाचित पदाधिकारियों की व्यवस्था तो करता है परंतु निर्वाचनों को सफल बनाने में जिस मूल तत्व—राजनीतिक दल—की आवश्यकता है उसके बारे में पूर्णतः शांत है। दलों का विकास ने निर्वाचित पदाधिकारियों के निर्वाचनों को सफल बनाया है। उदाहरणतः राष्ट्रपति का निर्वाचन क्षेत्र सम्पूर्ण राष्ट्र है। यदि दलों का विकास नहीं होता तो किसी राष्ट्रपति पद के उम्मीदवार को निर्वाचक मण्डल में बहुमत प्राप्त करने की आशा नहीं हो सकती थी। यदि प्रतिनिधि सभा को बार-बार राष्ट्रपति का निर्वाचन करना पड़ता तो उसके पद की गरिमा समाप्त हो जाती। इसी तरह यूनायटेड और ओहियो जैसे बड़े राज्यों में सीनेट के निर्वाचन भी दलीय व्यवस्था पर निर्भर करते हैं।

6 राजनीतिक शिक्षा प्रदान करने में दलों की भूमिका—अन्य प्रजातंत्रिक देशों की भांति अमरीकी राजनीतिक दल भी अमरीकी जनता को शिक्षित करने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं। इस तरह वे राजनीतिक शिक्षा के मुख्य केन्द्र हैं।

संक्षेप में, जैसा कि सिडनी डी वेले ने कहा है, “राजनीतिक दल मूल अमरीकी राजनीतिक संस्थाएँ हैं। उन्होंने सरकार का संचालन किया है, शक्ति पृथक्करण और सघीय व्यवस्था द्वारा उत्पन्न की गई बाधाओं को तोड़ा है। उन्होंने राष्ट्रीय भावना को सुदृढ़ किया है, वर्ग सघों को कमजोर किया है तथा प्रजातंत्र का विकास किया है। अमरीकी सरकार की जटिल व्यवस्था को राजनीतिक दलों ने ही सफलतापूर्वक संचालित किया है तथा मेल-मिलाप पंदा किया है। दल ही राष्ट्र और राज्य के हितों में समन्वय उत्पन्न करते हैं। वर्ग भावनाओं और मतभेदों को कम करके दलों ने ही राष्ट्रीय भावना को सुदृढ़ किया है।”

समीक्षा प्रश्न

- 1 अमरीकी राजनीतिक दलों की विशेषताओं का वर्णन कीजिए।
- 2 अमरीकी राजनीतिक दलों के संगठन एवं कार्यों का वर्णन कीजिए।
- 3 “ब्रिटिश और अमरीकी राजनीतिक दलों के संगठन और विचारधारा में मूल भिन्नताएँ हैं।” विवेचना कीजिए।

(ii) भिन्न भिन्न पदा के लिए उम्मीदवारों को नामजद करने के लिए राज्य सम्मेलनों का आयोजन करना ।

(i) प्राइमरीस के लिए प्रशासनिक व्योरो की व्यवस्था करना ।

(iv) राज्य विधान मण्डल, कांग्रेस के निर्वाचना के लिए निर्वाचन अभियान को संगठित करना, सम्मेलन अथवा प्राइमरी के वाद रिक्त होने वाले पदों के लिए व्यक्तियों को नामजद करना ।

(v) दल्लुके सत्तारूढ होने पर लाभों को वितरित करना आदि ।

B राष्ट्र स्तरीय संगठन—राष्ट्र स्तरीय दलीय संगठन के मुख्यतः चार अभिकरण हैं, (i) राष्ट्रीय सम्मेलन, (ii) राष्ट्रीय समिति, (iii) राष्ट्रीय अध्यक्ष, (iv) राष्ट्रीय समिति मन्त्रिवालय ।

1 राष्ट्रीय सम्मेलन (National Convention)—राष्ट्र स्तर पर यह दल की सर्वोच्च निकाय है । यह दल का ऐसा मंच है जो दल को संगठित रखने तथा उसकी नीतियों को निर्धारित करने में भूमिका निभाता है । इसका आयोजन राष्ट्रपति निर्वाचन वर्ष में चार वर्ष में एक बार किया जाता है । इसमें अमरीकी सभ के 50 राज्या और सभ क्षेत्रों के 1300 से 3000 तक प्रतिनिधि शामिल होते हैं । इन प्रतिनिधियों का चयन क्षेत्रीय (राज्य) सम्मेलनों अथवा क्षेत्रीय प्राइमरीस द्वारा होता है । निस्सन्देह इसे राष्ट्रीय सम्मेलन कहा जाता है । परन्तु वह एक मिथ्या नाम (misnomer) है । इसमें राष्ट्रीयता नाम की कोई चीज नहीं होती । इसमें शामिल होने वाले प्रतिनिधि राष्ट्रीय स्तर के लोकप्रिय नेता नहीं होते, वे राष्ट्रीय विचारों से अतः प्रोत प्रोत होने के स्थान पर स्थानीय या क्षेत्रीय स्वार्थों से प्रभावित रहते हैं । यह “क्षेत्रीय नेताओं का ऐसा सम्मेलन” है जो पारस्परिक समझौते, गठबंधन और सीदेबाजी द्वारा अपने कार्यों को सम्पन्न करता है । यही कारण है कि इसको गतिविधियों पर राष्ट्रपति, भूतपूर्व राष्ट्रपति अथवा राष्ट्रीय समिति के सदस्यों आदि का कोई प्रभाव नहीं होता ।

चालसं विषय ने राष्ट्रीय सम्मेलन के निम्न तीन कार्य बताये हैं—

(i) दल के सिद्धांतों के आधार पर घोषणापत्र तैयार करना जिसके अनुसार दल आगामी चुनाव में नागरिकों से समर्थन की अपील करता है ।

(ii) राष्ट्रपति और उप-राष्ट्रपति के पदों के लिए उम्मीदवारों के नामों की घोषणा करना तथा उनकी सूचना देने के लिए समितियों का निर्माण करना ।

(iii) राष्ट्रीय समिति का गठन करना जो चुनाव अभियान या मंचालन करती है और आगामी चार वर्षों के लिए दलीय मामलों की देखरेख करती है ।

2 राष्ट्रीय समिति (National Committee)—यह पार्टी संगठन के शीर्ष स्तर पर स्थित है परन्तु जितनी ही यह उच्च निपाय है उतनी ही यह शक्तिहीन और प्रभावहीन है । यह चार वर्षों तक पार्टी की गतिविधियों का संचालन करती है, परन्तु

उपर्युक्त कार्यों के अतिरिक्त राष्ट्रीय समिति के कोई अन्य महत्त्वपूर्ण कार्य नहीं। वह किसी रूप में पार्टी का संचालन नहीं करती उसकी नीति निर्धारित नहीं करती। वह केवल उन प्रस्तावों का अनुमोदन कर देती है जिन्हें अध्यक्ष उसके ममता प्रस्तुत करता है।

3 राष्ट्रीय अध्यक्ष (National Chairman)—सिद्धान्ततः राष्ट्रीय समिति प्रति चार वर्षों बाद राष्ट्रीय अध्यक्ष का चयन करती है, परन्तु व्यवहार में राष्ट्रीय सम्मेलन द्वारा राष्ट्रपति और उप-राष्ट्रपति पद के लिए दल के उम्मीदवारों की घोषणा होने के बाद राष्ट्रपति पद के लिए दल के उम्मीदवार द्वारा उसका चयन होता है। समिति तो केवल उसका अनुमोदन करती है। राष्ट्रीय अध्यक्ष का मुख्य कार्य राष्ट्रपति अभियान का संचालन करना है। वह द्वितीय कांग्रेस अभियानों में भी हिस्सा लेता है। वह राज्य और स्थानीय पार्टी संगठनों से निकट सम्बन्ध बनाये रखता है, अनेक प्रकार के भाषण देता है तथा पार्टी के लिए धन एकत्रित करता है। फिर भी वह एक "बॉस" (नेता) नहीं होता और उसकी स्थिति अत्यधिक महत्त्व और सत्ता की नहीं होती। उसकी तुलना में राज्य स्तरीय नेताओं की स्थिति अत्यधिक महत्त्वपूर्ण होती है।

4 राष्ट्रीय समिति सचिवालय (The National Committee Secretariat)—यह राष्ट्रीय समिति और राष्ट्रीय अध्यक्ष को सचिवालय सेवार्थ प्रदान करता है। प्रथम, यह दल के समयन में निरन्तर प्रचार करता रहता है और दल की स्थिति को सुदृढ़ करने का प्रयास करता है। यह दल के महत्त्वपूर्ण नेताओं के भाषणों को तैयार करता है, उसके लिए धन एकत्रित करता है तथा उसका हिमायत रखता है यह अनुसंधान कार्यों में लीन रहता है तथा दल को अनेक प्रकार की महत्वपूर्ण सेवाएँ प्रदान करता है।

मूल्यांकन (Evaluation)—अमरीकी दलीय प्रणाली के विपक्ष और पक्ष में दिए जाने वाले वर्षों को मुख्यतः निम्न शीपका के अतःगत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

A विपक्ष में तब—अमरीकी दलीय प्रणाली की मुख्यतः निम्न आधारों पर आलोचना की जाती है—

1 अत्यधिक विकेंद्रिक संगठन—अमरीकी दलों के संगठन अत्यधिक विकेंद्रिक है। "ये वस्तुतः राज्य और स्थानीय संगठनों के ढीले समुदाय हैं।" उनके पास कोई राष्ट्रीय केंद्रिक संगठन नहीं। उनके संगठन की स्थानीय, राज्य स्तरीय और राष्ट्र स्तरीय इकाइयों में कोई सामञ्जस्य नहीं। उनके पास बमण्ड की एक बड़ी नहीं। उनके सदस्यों का मार्गदर्शन करने के लिए कोई राष्ट्रीय नेतृत्व नहीं तथा उन्हें एक सूत्र में बाधने के लिए कोई राष्ट्रीय कार्यक्रम नहीं। यद्यपि राष्ट्रपति अपने कार्यकाल में पदों के वितरण के आधार पर पार्टी सदस्यों में एकता

रिक प्राणी है। अनेक देश प्रेम की भावनाएँ कूट-कूट कर भरी हुई हैं। वे सब अपने आप को स्विस राष्ट्र का निवासी समझते हैं। वस्तुतः स्विट्जरलैंड ने सिद्ध कर दिया कि भाषा और धर्म की विविधता के बाद भी राष्ट्रीय और राजनीतिक एकता विकसित हो सकती है। स्विट्जरलैंड में "विविधता में एकता" पायी जाती है।

3 राजनीतिक दृष्टिकोण—स्विट्जरलैंड युगो युगो से गणराज्य रहा है। वहाँ स्वशासित कैंटो और कम्यूनो का विकास अत्यधिक प्राचीन समय में हो गया था। वहाँ राज्य को सभी नागरिकों का मामला समझा जाता है। यही कारण है कि स्विट्जरलैंड में कभी एकात्मक सरकार अथवा पितृ सत्तात्मक शासन का विकास नहीं हुआ। वह सदियों से एक राज्य मण्डल (सघ) रहा है। स्विट्जरलैंड प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र की प्रयोगशाला है। जनमत संग्रह और आरम्भन की संस्थाओं के माध्यम से स्विस नागरिक शासन में सक्रिय भूमिका निभाते हैं। शक्तिशाली राज्यों से घिरा होने के कारण स्विट्जरलैंड लम्बे समय से तटस्थता की नीति अपनाता रहा है यद्यपि उसे कभी कभी यूरोपीय युद्धों में भी धकेला गया है। प्रायः वह यूरोप की शक्ति राजनीति से पृथक रहा है। सभी यूरोपीय राष्ट्र स्विट्जरलैंड की तटस्थता की नीति को स्वीकार करते हैं।

4 अर्थ व्यवस्था—स्विट्जरलैंड प्राकृतिक साधनों का धनी नहीं। पर्वतीय क्षेत्र होने के कारण वहाँ परिवहन और यातायात की कठिनाईयाँ हैं। अतः वहाँ भारी उद्योगों का विकास नहीं हो सका। फिर भी स्विस नागरिकों ने अपने परिश्रम एवं ईमानदारी से स्विट्जरलैंड को एक औद्योगिक देश बना दिया है। स्विट्जरलैंड अपने अधिकांश आधानों के लिए विदेशों पर निर्भर करता है, वह कच्चे माल का आयात करता है वह रूढ़िवाद का वेद है, घड़ियों का निर्माण स्थल है, पयटकों का फीडा स्थल है, डेरी तथा दूध के बने पदार्थों के लिए प्रसिद्ध है आदि। उसने जिस अर्थ व्यवस्था का विकास किया है वह सन्तोषजनक, स्थायी और पर्याप्त है। वहाँ न अत्यधिक धनी लोग निवास करते हैं न अत्यधिक निर्धन। वहाँ मध्य वर्ग की बहुतायत है जो आत्मसुष्ट है। लोगों का जीवन स्तर ऊँचा है।

स्विट्जरलैंड में संवैधानिक विकास

(Constitutional Development in Switzerland)

स्विट्जरलैंड के संवैधानिक विकास की प्रक्रिया को निम्न शीर्षकों के अन्तर्गत अभिप्रेषित किया जा सकता है—

1 1291 का स्थायी मन्त्री सघ—बरहूनी शताब्दी तक स्विट्जरलैंड अनेक छोटे-छोटे राज्यों (कैंटो) में विभक्त था। ये राज्य प्रायः बाह्य आक्रमण और आन्तरिक हस्तक्षेपों से निरक्षर रहते थे। कुछ कैंटन आस्ट्रिया के हैब्सबर्ग शासन के अधीन थे। धीरे-धीरे श्वीट्स (श्वित्स Schwyz) और उन्टरवाल्ड के तीन छोटे कैंटनों ने आस्ट्रिया के हैब्सबर्ग शासन की अधीनता में उन्कार पाने का निश्चय

1 शासनांगो मे सहयोग एव समन्वय उत्पन्न करना—अमरीकी राजनीतिक व्यवस्था शक्ति पृथक्करण और अवरोध एव सन्तुलन के सिद्धान्त पर आधारित है। ये सर्वधानिक व्यवस्था में अमरीकी शासन में टकराव या गतिरोध की स्थिति पैदा कर सकती है। अमरीकी दलों के विक्राम ने इस टकराव और गतिरोध को दूर करने में सहयोग दिया। शासनांगो को एक दूसरे के निकट लाने में सहायता की है तथा उनमें सहयोग और समन्वय उत्पन्न किया है। उदाहरणतः वर्तमान समय में राष्ट्रपति और कांग्रेस के चुनाव दलीय आधार पर लड़े जाते हैं। दल राष्ट्रपति पद को प्राप्त करके कार्यपालिका और कांग्रेस को मिलाने का प्रयास करते हैं। राष्ट्रपति कांग्रेस के अपने दल के सदस्यों के माध्यम से नीतियों का निर्माण कराता है। इस तरह कार्यपालिका और कांग्रेस जिसे सविधान निर्माताओं ने औपचारिक रूप से एक-दूसरे से पृथक् रखा है। वे दलों के माध्यम से अनौपचारिक रूप से एक दूसरे के निकट आ जाते हैं। दलों के माध्यम से ही वे एक-दूसरे से सहयोग करने में सफल होते हैं।

2 समझौता वृत्ति अर्थात् परस्पर विरोधी हितों में सन्तुलन एव सामंजस्य—अमरीकी दल पद्धति में असीम समझौता वृत्ति पाई जाती है। अमरीकी दल सिद्धांततः और व्यवहारतः मध्यवर्गी हैं। वे अतिवादी नीतियों का अनुसरण नहीं करते और न ही उनका समर्थन करते हैं। वे भिन्नताओं को पाटना जानते हैं उन्हें हवा देना नहीं जानते। दूसरे शब्दों में, वे परस्पर विरोधी वर्गों और हितों में समन्वय उत्पन्न करते हैं, संघर्ष या टकराव नहीं। वे परस्पर विरोधी हितों में मध्यस्थता का कार्य करते हैं, उनकी अपनी विशिष्ट समूहों तक सीमित नहीं होती बल्कि व्यापक होती है। जितनी मात्रा में वे परस्पर विरोधी हितों में समन्वय उत्पन्न करने में सफल होते हैं, उतनी मात्रा में वे प्रजातान्त्रिक दलीय सरकार को सजीव बनाने में सफल होते हैं।

3 द्विदलीय पद्धति—अमरीका की द्विदलीय पद्धति का गुण यह है कि वह छोटे अर्थात् तीसरे दला को पनपने नहीं देती। जिन मुद्दों अथवा विचारों को लेकर तीसरे दल उत्पन्न होते हैं। अमरीका के प्रमुख दोनों दल उन्हें अपने कार्यक्रमों में शामिल कर लेते हैं। इस तरह तीसरे दल उन्हें श्वहीन होकर समाप्त हो जाने हैं या शक्तिहीन और प्रभावहीन बन जाते हैं। इस तरह अमरीका की द्विदलीय पद्धति विविध हितों, जातियों, धर्मों, वर्गों, और व्यवसायों के अाद भी अमरीकी समाज को खण्डों में विभक्त होने नहीं देती।

4 राष्ट्रीय एकीकरण में भूमिका—अमरीका विविध जातियों, विविध धर्मों, विविध हितों एवं व्यवसायों का देश है। इन सभी को एक मंच के अधीन एकत्रित करने का श्रेय मुख्यतः अमरीकी दलों को है।

राज्य को समाप्त कर दिया गया। फिर भी यह स्विस् राजनीतिक व्यवस्था पर अपनी अमिट छाप छोड़ गया। इसके बाद स्विट्जरलैंड में एक छोले राजमण्डल के स्थान पर एक सुदृढ़ केंद्र अर्थात् एक मधीय व्यवस्था की आवश्यकता पर बल दिया जाने लगा। वस्तुतः आधुनिक स्विट्जरलैंड के विचार को हेल्वेटिक गणराज्य ने ही जन्म दिया। सन् 1814 तक स्विस् राज्यमण्डल के कैंटना को सन् 22 तक पहुँच गयी थी जो वर्तमान समय तक विद्यमान है।

4 पैक्ट ऑफ़ पेरिस एव वियना कांग्रेस—यूरोपीय शक्तियों, विशेषकर आस्ट्रिया और रूस के प्रभाव के कारण डाइट ने स्विट्जरलैंड के लिये एक नये संविधान के प्रारूप को तैयार किया जिसे वियना कांग्रेस ने 1815 में स्वीकार कर लिया। यह संविधान पैक्ट ऑफ़ पेरिस कहलाता है। इसने एक निबल केंद्र की स्थापना की। इसने स्थानीय स्वायत्तता पर आवश्यकता से अधिक बल दिया। इसने स्विट्जरलैंड की तटस्थता को स्वीकार करके उसकी विदेश नीति को भी निश्चिन्त कर दिया।

5 गृह युद्ध एव राष्ट्रीय एकता वाली शक्तियों की विजय—निबल राज्य मण्डल (केंद्र) कैंटना में राष्ट्रीय एकता की भावनायें पैदा करने में असफल रहा। इसी और पुनरुद्धार विचारों ने प्रतिक्रियावादी कैंटनों में संवैधानिक परिवर्तनों पर बल दिया। परिणामस्वरूप कैंटनों के संविधानों में परिवर्तनों के फलस्वरूप वयस्क मताधिकार, प्रेस की स्वतन्त्रता, कानून के समक्ष समानता आदि स्वतन्त्रताओं को स्वीकार कर लिया गया। सन् 1845 में सात कैथोलिक बहुमत वाले कैंटनों ने अपने एक पृथक् संघ का निर्माण किया जिसे सोण्डरबुंड की सना दी गई। सन् 1847 में प्रोटेस्टेंट बहुमत वाले कैंटनों (जो केंद्रीय शक्ति के पक्ष में थे) और कैथोलिक बहुमत वाले कैंटना में (जो कैंटनों के अधिकारों के पक्ष में थे) गृह युद्ध छिड़ गया। गृह युद्धों में राष्ट्रीय एकता वाली शक्तियों की विजय हुई।

6 सन् 1848 का संविधान—गृह युद्ध के बाद डाइट ने एक नये संविधान के प्रारूप को तैयार करने के लिए 14 सदस्यों को एक समिति का निर्माण किया। इसने संविधान के जिस प्रारूप को तैयार किया उसे डाइट ने स्वीकार कर लिया। जनमत संग्रह में जब स्विस् जनता और कैंटनों के बहुमत ने इसका अनुसमर्थन कर दिया तो इस 12 सितम्बर, 1848 को लागू कर दिया गया।

स्विस् संविधान निर्माताओं को भी प्रायः उही समस्याओं का सामना करना पड़ा था जिन समस्याओं का सामना अमरीकी संविधान निर्माताओं को करना पड़ा था। उदाहरणतः स्विस संविधान निर्माताओं को एक एसी केंद्रीय सरकार का निर्माण करना था जो बाह्य आक्रमणों का सामना कर सके और आन्तरिक व्यवस्था को बनाय रख सके। इस उद्देश्य की पूर्ति हेतु स्विस् संविधान निर्माताओं ने एक मधीय न्याय एक मधीय परिषद और एक मधीय न्यायालय का स्थापना की।

स्विट्जरलैण्ड का संविधान

21 नये अनुच्छेद जोड़ दिये। इस सशोधन को जनता और कॅन्टनों के बहुमत का अनुसमर्थन मिलने के बाद 11 मई, 1874 को लागू किया गया।

8 1874 के बाद किये गये परिवर्तन—1874 के बाद भी स्विट्जरलैण्ड के सविधान में अनेक परिवर्तन किये गये हैं जिन्होंने केन्द्रीय सरकार की शक्तियाँ का निरंतर विस्तार किया है। सन 1919 में किये गये सर्वधानिक परिवर्तन की विशेषता यह है कि उसने समानुपातिक प्रतिनिधित्व की प्रणाली को स्वीकार कर लिया। इस तरह इस सशोधन ने अप्रत्यक्ष रूप से स्विस राजनीतिक दलों को मायता दे दी।

स्विट्जरलैण्ड की शासन प्रणाली के अध्ययन का महत्त्व (Importance of the Study of Governmental System of Switzerland)

विश्व की शासन प्रणालियों के अध्ययन में स्विस शासन प्रणाली के अध्ययन का विशेष महत्त्व है। जैसा कि लार्ड ब्राइस ने कहा है कि 'आधुनिक प्रजातान्त्रिक राज्यों में जो वास्तविक प्रजातन्त्र है, उनके अध्ययन के लिए स्विट्जरलैण्ड का दावा सबसे बड़ा है।' स्विस शासन प्रणाली के अध्ययन के महत्त्व के लिए मुख्य कारण निम्न हैं

(i) स्विट्जरलैण्ड ने भाषा, जाति और धर्म की विविधताओं के बावजूद भी विश्व के समस्त राष्ट्रीय एकता का जो उदाहरण प्रस्तुत किया है वह अनुपम एवं अद्वितीय है। उसने सिद्ध कर दिया है कि विभिन्न सस्कृतियों और भिन्न भिन्न परम्पराओं के बावजूद भी विविध राष्ट्रीयताओं के बीच उच्च वाटि का सहयोग सम्भव है और वे एक राष्ट्र एवं राज्य की छत्रछाया में सौहार्दपूर्ण जीवन व्यतीत कर सकते हैं।

(ii) स्विट्जरलैण्ड युगो-युग से एक गणराज्य रहा है। स्विट्जरलैण्ड में जैसा कि हेस हूवर ने कहा है, "राज्य सब नागरिकों के घर का मामला समझा जाता है। अतः उसका नेतृत्व कभी पैतृक नहीं हो सकता।"

(iii) स्विट्जरलैण्ड विश्व में युद्ध प्रजातन्त्र की प्रयोगशाला है। जनमत संग्रह और आरम्भन जैसी प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र की सस्थाओं का जो सफलतापूर्वक प्रयोग स्विट्जरलैण्ड में किया गया है वह अमूर्त कही नहीं किया गया। यह कहना कोई अनिश्चय नहीं होगी कि 'यदि फ्रांस ने विश्व के समस्त स्वतन्त्रता, समानता एवं सघुत्व के नारे प्रस्तुत किये हैं यदि ग्रेट ब्रिटेन को ससदीय सस्थाओं की शास्त्रीय भूमि कहा जा सकता है यदि संयुक्त राज्य अमेरिका ने राजनीति शास्त्र को सशोधन की अप्रधारणा और व्यवहार प्रदान किया है तो स्विट्जरलैण्ड को विश्व की राजनीतिक प्रयोगशाला कहना उचित है जहाँ प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र का सफलतापूर्वक प्रयोग किया गया है।'

ऐतिहासिक पृष्ठभूमि (Historical Background)

1 भौगोलिक स्थिति—स्विट्जरलैंड यूरोप का एक छोटा देश है। इसका क्षेत्रफल भारत के सबसे छोटे राज्य केरल के बराबर और पश्चिम बंगाल के आधे से कुछ अधिक है। यह धनी आजादी वाला देश है। स्विट्जरलैंड यूरोप के मध्य में स्थित है। इसलिए इसे “भौगोलिक केन्द्र” और ‘यूरोप का हृदय’ कहते हैं। यह एक पर्वतीय देश होने से “हजारों घाटिया का देश” भी कहलाता है। यह चांगे और भूमि में घिरा हुआ है। इसके पूव में आस्ट्रिया, पश्चिम में फ्रांस, उत्तर में जर्मनी और दक्षिण में इटली राज्य स्थित हैं। इसके पास अपना कोई समुद्री तट नहीं है। इसके क्षेत्र का 2/3 भाग पर्वतीय है, केवल 1/3 भाग ही कृषि योग्य है। प्राकृतिक साधनों की दृष्टि से यह कोई धनी देश नहीं है। यह प्राकृतिक सौन्दर्य के लिए भी प्रसिद्ध है। अतः स्विट्जरलैंड पर्यटकों की लीड़ा का स्थल रहा है। स्विट्जरलैंड का भौगोलिक नाम हैल्वेरिया है और स्विस निवासी उसे इसी नाम से पुकारना पसन्द करते हैं। इसकी राजधानी बर्न है। संघीय सरकार के मुख्य कार्यालय यहीं पर स्थित हैं। ज्यूरिच, जिनेवा आदि इसके अन्य प्रमुख नगर हैं।

2 स्विस लोग जाति भाषा एवं धर्म—स्विट्जरलैंड विविधतायुक्त और विरोधाभासी का देश माने हुए भी एक समान राष्ट्र है। यह अनेक जातियों का मिलन स्थल अर्थात् केन्द्र है। स्विट्जरलैंड में जर्मन, फ्रेंच, इटालियन और रोमानी जाति के लोग निवास करते हैं। यहाँ यहूदी एवं अन्य कुछ जातियों के लोग भी निवास करते हैं। इनके निवासियों में लगभग 74% जर्मन मूलवश के हैं, 20% फ्रांसीसी हैं, 5% इटालियन हैं, 1% रोमानी हैं, कुछ यहूदी और बहुत थोड़े से अन्य जातियों के लोग हैं। स्विट्जरलैंड की चार सरकारी भाषाएँ हैं जर्मन, फ्रेंच, इटालियन और रोमानी। स्विट्जरलैंड में प्रोटेस्टेंट और रोमन कैथोलिक धर्म के अनुयायी निवास करते हैं। यद्यपि कुछ यहूदी और कुछ नास्तिक लोग भी हैं। स्विस नागरिकों में किसी प्रकार की कटुता, रोमनस्थ प्रथा या सघर्ष नहीं है। उनमें किसी प्रकार की धार्मिक कट्टरता नहीं। वे स्वभाव में शांत, सहिष्णु और व्यावहा-

2

स्विस सविधान की प्रमुख विशेषताये

(Main Features of the Swiss Constitution)

स्विस सविधान की प्रमुख विशेषताओं को निम्न शीर्षकों के अंतर्गत अंग्रेजी में व्यक्त किया जा सकता है—

1 लिखित सविधान—अमरीका, भारत, कनाडा, सोवियत संघ आदि देशों के सविधानों की भांति स्विटजरलैंड का सविधान भी एक लिखित प्रलेख है। इस सविधान के प्रारूप को 14 सदस्यों के एक आयोग ने अप्रैल 1848 में तैयार किया था जिसे डाइट ने 12 सितम्बर, 1848 को स्वीकार किया था। सन् 1874 में सविधान में व्यापक परिवर्तन किये गये थे।

स्विटजरलैंड का सविधान अमरीका के सविधान से दुगुना परतु अंग्रेजी में अनेक सविधानों से छोटा है। उदाहरणतः अमरीका के सविधान में केवल 7 अनुच्छेद हैं और उसमें 26 संशोधन किये गये हैं, भारत के सविधान में 395 अनुच्छेद हैं और उसमें 46 संशोधन किये गये हैं, कनाडा के सविधान में 47 अनुच्छेद, आस्ट्रेलिया के सविधान में 128 अनुच्छेद, दक्षिण अफ्रीका के सविधान में 153 अनुच्छेद, सोवियत संघ के सविधान में 174 अनुच्छेद हैं परंतु स्विटजरलैंड के सविधान में 3 अध्याय और 123 अनुच्छेद हैं। उसमें 57 संशोधन किये गये हैं। स्विस सविधान के अमरीका के सविधान से बड़ा हान का मूल कारण यह है कि उसके निर्माताओं ने स्विस संघ और उसके एक-एक के अधिकारों को स्पष्ट रूप से उल्लिखित किया है। इसके अतिरिक्त, स्विस सविधान में शिकार, मछली पकड़ना, जुओं के अड्डों, लाटरी जैसे विषयों का भी बखूबी ध्यान रखा गया है जो वस्तुतः कानून के अंतर्गत आने चाहिए।

स्विस सविधान अमरीका के सविधान की तुलना में अधिक स्पष्ट है। यही कारण है कि जहाँ अमरीका में मर्यादात्मक धाराओं की अस्पष्टता के कारण वहाँ भी सर्वोच्च न्यायालय को निहित शक्तियों के विस्तार का विकास करना पड़ा है तथा स्विटजरलैंड में इसकी आवश्यकता ही अनुभव नहीं की गयी।

अपनी स्वतंत्रता की रक्षा करने के लिए अगस्त 1291 में एक स्थायी मंत्री सन्धि पर हस्ताक्षर किया। इस संधि द्वारा तीनों कैन्टनों ने आक्रमण की स्थिति में एक दूसरे से सहयोग करने और पारस्परिक विवादा को पंच निणम द्वारा हल करने का निश्चय किया। इसने स्विट्जरलैंड के नाम से तिसी नया राज्य का निर्माण नहीं किया था। इसने किसी प्रकार की केंद्रीय सरकार की रचना नहीं की थी। फिर भी सामान्य हितों की रक्षा हेतु विचार विमर्श करने के लिए एक अनियमित कांग्रेस का आयोजन किया जाता था जिसे डाइट की संज्ञा दी गई थी। इस तरह 1291 की संधि ने स्विस राज्य-मण्डल के विचार का प्रादुर्भाव किया। स्विट्जरलैंड के अन्य कैन्टन भी राज्यमण्डल में शामिल होने लगे। सन् 1352 तक राज्यमण्डल में शामिल होने वाले कैन्टनों की कुल संख्या 8 थी। इससे राज्यमण्डल की शक्ति का विस्तार होन लगा। पंद्रहवीं शताब्दी तक राज्यमण्डल यूरोप में एक शक्ति बन गया। सन् 1648 की वेस्टफेलिया संधि ने पहली बार राज्यमण्डल को एक स्वतंत्र सम्प्रभु राज्य के रूप में स्वीकार कर लिया।

2 राज्य मण्डल की निबल स्थिति—सन 1798 तक स्विस राज्यमण्डल में कैन्टनों की संख्या 13 थी। फिर भी राज्यमण्डल एक शक्तिशाली राज्य नहीं था। शक्ति वस्तुतः कैन्टनों के पास थी और वे सावभौम राज्य थे। राज्यमण्डल की स्थिति निबल थी। इस समय तक न कोई स्विस कार्यपालिका (सरकार) थी, न कोई प्रतिनिधि सरकार थी, न कोई मधीय सेना थी, न मधीय सिविल सेवा थी, न मधीय बजट था और न कोई मधीय नागरिकता थी। केवल एक डाइट थी जिसमें प्रत्येक कैन्टन के बराबर प्रतिनिधि होते थे पर तु डाइट भी कोई शक्तिशाली संस्था नहीं थी। उसके निर्णयों को लागू कराने के लिए कोई मशीनरी नहीं थी। आन्तरिक राजनीतिक ढांचे में कैन्टनों में कोई समानता नहीं पायी जाती थी। जहाँ प्रामाण्य कैन्टनों में शुद्ध प्रजातंत्र था, वहाँ कुछ अन्य कैन्टनों में प्रतिनिधि प्रजातंत्र और कुछ में कुलीनतंत्र था।

3 हैल्वेटिक गणराज्य—फ्रांसीसी राज्यक्रांति सेनाओं ने 18वीं शताब्दी के अन्त में स्विट्जरलैंड पर विजय प्राप्त कर ली थी। उसने स्विट्जरलैंड पर ऐसी व्यवस्था ला दी जो स्विस परम्परा, उसकी स्थानीय राजनीति, उसकी स्वतंत्रता और स्वभाव के सबका विपरीत थी। यह व्यवस्था इतिहास में हैल्वेटिक गणराज्य के नाम से प्रसिद्ध है। इसके सविधान स्विट्जरलैंड को फ्रांस का एक सन्धिपत राज्य बन दिया तथा उसकी गणराज्यीय मस्यारों को मूलतः बदल दिया। इसने स्विट्जरलैंड को 'एक और अविभाजित' गणराज्य घोषित कर दिया तथा केंद्रीय व्यवस्था और मुठ नौकरशाही पर बल दिया। परन्तु स्विस राष्ट्र ने इस घोषित व्यवस्था का विरोध किया। यह विरोध इतना उग्र था कि नेपोलियन को 1803 में मध्यस्थता अधिनियम द्वारा कैन्टनों की स्वतंत्रता और पूर्व की राज्यमण्डल व्यवस्था को पुनः बहाल करना पड़ा। नेपोलियन के पतन के बाद हैल्वेटिक गण-

तायें होने हुए भी स्विस एकक हर दृष्टि से समान है। दूसरे, स्विस संविधान एक लिखित प्रलेख है। संविधान कठोर और सर्वोच्च है। तीसरे, स्विटजरलैण्ड में दाहरी शासन व्यवस्था है अर्थात् सघ और कौंटनों की अपनी अपनी सरकारें हैं, अपनी अपनी विधिया, परम्परायें, इतिहास और विचार हैं। चौथे, स्विटजरलैण्ड में सघ और कौंटनों में शक्तिया का विभाजन अमरीकी नमूने पर "गणना और अवशेष के सिद्धान्त" के आधार पर किया गया है। संविधान में सघ सरकार की शक्तियों का स्पष्ट रूप से गिनाया गया है और अवशिष्ट शक्तिया कौंटना को प्रदान की गयी है। पाचवें, स्विस सघीय सभा एक द्वि-सदनात्मक व्यवस्थापिका है। जहाँ राष्ट्र परिषद "लोक सदन" है वहाँ राज्य परिषद एकको का सदन है। छठे, स्विस सघ के प्रत्येक एकक का अपना पृथक् संविधान है। सातवें, स्विटजरलैण्ड में दाहरी नागरिकता है। आठवें, स्विस सघीय व्यवस्था में सघीय न्यायाधिकरण को यापिक पुनरावलोकन की सीमित शक्ति प्राप्त है। स्विस सघीय न्यायाधिकरण किसी कटन के कानूनो को तो रद्द कर सकती है, यदि वह कौंटन के संविधान के अथवा सघीय संविधान के अथवा सघीय कानून के विपरीत है। परंतु वह सघीय सभा द्वारा पारित कानून को अवैध घोषित कर रद्द नहीं कर सकती।

4 बहुल कायपालिका—सोवियत सघ की प्रेसीडियम की भाँति स्विस कायपालिका (सघीय परिषद) का स्वरूप एकल नहीं बहुल है। वह मण्डलीय अर्थात् कालिजियट कायपालिका है। स्विटजरलैण्ड में कायपालिका शक्ति न तो अमरीका की भाँति राष्ट्रपति में निहित है और न ब्रिटेन की भाँति प्रधानमंत्री में निहित है। वहाँ कायपालिका शक्ति सात व्यक्तियों की एक निकाय में निहित है जिस सघीय परिषद कहते हैं। सघीय परिषद के सदस्यों का निर्वाचन चार वर्षों के लिए सघीय सभा द्वारा होता है। इस तरह प्रत्यक्ष प्रजातंत्र का घर बहलाया जाने वाले स्विटजरलैण्ड में कायपालिका का निर्वाचन प्रत्यक्ष रूप से स्विस जनता द्वारा नहीं होता बल्कि अप्रत्यक्ष रूप से सघीय सभा द्वारा। होकर है। स्विस सघीय परिषद का निर्वाचन अमरीका या ब्रिटेन की भाँति दलीय आधार पर नहीं होता बल्कि प्रशासनिक योग्यता, कुशलता, अनुभव और सेवाभाव के आधार पर होता है। दूसरे, सघीय परिषद का प्रत्येक सदस्य हर दृष्टि से समान होता है। कोई किसी के अधीन नहीं होता कोई किसी का नियुक्त या विमुक्त नहीं कर सकता, किसी को कोई विशेषाधिकार प्राप्त नहीं होता। सघीय परिषद का एक अध्यक्ष होता है जो औपचारिक रूप से स्विस राष्ट्रपति कहलाता है, परंतु उसका पाम कोई विशेषाधिकार नहीं होता। वह "सर्वोच्च अधिशासी समिति" का सभापति मात्र होता है।

5 ससदात्मक एवं अध्यक्षात्मक शासन प्रणालियों के गुणों से युक्त परंतु उनके दोषों से मुक्त—स्विस सघीय परिषद में एक साथ अमरीकी अध्यक्षात्मक

संघीय सभा को द्वि सदनात्मक व्यवस्थापिका बनाया गया। इसके निम्न सदन (राष्ट्र परिषद) को लोक सिद्धान्त पर आधारित किया गया जबकि उच्च सदन (राज्य परिषद) को एकको (कैन्टनो) की समानता के आधार पर रचित किया गया। संघीय परिषद के रूप में एक केन्द्रीय कार्यपालिका (सरकार) की रचना की जो न अमरीकी अथवा ब्रिटिश कार्यपालिका की तरह एकल है, न अमरीकी राष्ट्रपति की तरह कौंग्रेस से पृथक् है, न ब्रिटिश कार्यपालिका की तरह अस्थिर या अनिश्चित है, फिर भी इसमें अमरीकी राष्ट्रपति की स्थिरता और ब्रिटिश कार्यपालिका के उत्तरदायित्व के गुण पाये जाने हैं। सन् 1848 के संविधान के अंतर्गत जिस संघीय याथाविकरण की स्थापना की गई थी वह संघीय सभा की एक समिति मात्र थी और उसके यायिक कर्त्तव्य अत्यधिक सीमित थे।

स्विस संविधान निर्माताओं के समक्ष एक समस्या यह थी कि राज्यमण्डल को किस प्रकार एक सभ में परिवर्तित किया जाय। यद्यपि संविधान में 'राज्यमण्डल' शब्द का ही प्रयोग किया गया परन्तु वह एक सभ ही है। अमरीका के संविधान की तरह स्विस राज्यमण्डल (सभ) की शक्तियों को स्पष्ट रूप से गिनाया गया है और अवशिष्ट शक्तियाँ कैन्टनो को दी गई हैं। इस तरह संविधान ने संघीय क्षेत्र के अंतर्गत आने वाले विषयों में राष्ट्रीय एकता की नींव रख दी। स्विस संविधान में किसी अधिकार पत्र की स्पष्ट व्यवस्था नहीं की गई जसाकि अमरीकी संविधान में प्रथम दस संशोधनों के माध्यम से की गई है फिर भी स्विस संविधान के अनेक अनुच्छेदों में मूल अधिकारों और स्वतंत्रताओं का आश्वासन दिया गया है। मक्षेप में, सन 1848 के संविधान ने एक केन्द्रीय राजनीतिक व्यवस्था प्रदान की प्रभायकारी राष्ट्रीय सत्ता को जन्म दिया, राष्ट्रीय एकता के तत्वों को बढ़ाया दिया और निश्चित रूप से स्विटजरलैंड को एक राज्यमण्डल से एक सभ में बदल दिया।

7 1874 का संशोधन—सन 1848 के संविधान में 1874 के संशोधन द्वारा व्यापक संशोधन किए गए। यद्यपि इसने 1848 के संविधान को पूर्णतः समाप्त तो नहीं किया परन्तु इसने कैन्टनो की कीमत पर केन्द्रीय सरकार की शक्ति को अत्यधिक बढ़ा दिया। इसने राष्ट्रीय केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति को बल दिया, प्रजातंत्र का विस्तार किया, सामाजिक और आर्थिक क्षेत्रों में राज्य के हस्तक्षेप को बढ़ा दिया तथा धार्मिक महत्त्वों की शक्ति को कम कर दिया। उदाहरणतः 1874 के संशोधन ने विदेशी सम्बन्धों, सैनिक मामलों, मुद्रा, दीवानी और फौजदारी कानून, संचारण और वाणिज्य, उच्च शिक्षा, दण्डाधिकार प्राकृतिक स्रोतों के संरक्षण आदि के क्षेत्र में केन्द्र सरकार की शक्ति का अत्यधिक विस्तार कर दिया। इसमें प्रत्यक्ष प्रजातंत्र की संस्थाओं का भी विस्तार कर दिया। आरम्भ में और जनमत संग्रहों की जो संस्थाएँ कैन्टन संविधानों में विद्यमान थीं उन्हें संघीय व्यवस्था में भी महत्वपूर्ण स्थान दिया गया। सन 1874 के संशोधन ने 1848 के संविधान की 14 धाराओं को पूर्णतः समाप्त कर दिया, उसके 40 अनुच्छेदों में संशोधन कर दिए तथा उसमें

शब्द वहने का अधिकार सबदा अपने पास रखत है । स्विस नागरिकों को सघीय सभा के "तृतीय सदन" की सजा दी जाती है ।

7 द्वि-सदनात्मक सघीय सभा—अय देशों की सघीय व्यवस्थापिकाओं की भाँति स्विम सघीय सभा भी एक द्वि-सदनात्मक सघीय व्यवस्थापिका है । इसके निम्न सदन को राष्ट्र परिषद और उच्च सदन को राज्य परिषद कहते हैं । जहाँ निम्न सदन 'लोक सदन' है वहाँ उच्च सदन एकको वा सदन है । स्विम सघीय सभा के निम्न सदन (राष्ट्र परिषद) का निर्वाचन गुप्त मतदान द्वारा वयस्क मताधिकार के आधार पर जनता द्वारा प्रत्यक्ष रूप से समानुपातिक प्रतिनिधित्व की सूचि प्रणाली द्वारा चार वष के लिए होता है, उसके उच्च सदन (राज्य परिषद) के सदस्यों का निर्वाचन कैंटन के सविधानों के अनुसार होता है । यही कारण है कि राज्य परिषद के कुछ सदस्यों का निर्वाचन प्रत्यक्ष रूप से जनता द्वारा वयस्क मताधिकार के आधार पर होता है कुछ का कैंटन की विधान सभामें द्वारा अप्रत्यक्ष रूप से होता है और कुछ का लैण्डसज्जिमिदे (प्रारम्भिक सभाओं) द्वारा होता है । राज्य परिषद के सदस्या का कायकाल भी भिन्न भिन्न है । कुछ का कायकाल 4 वष, कुछ का 3 वष, कुछ का 2 और कुछ का 1 वष है । दूसरे, निम्न सदन में कैंटनों का प्रतिनिधित्व जनसंख्या के आधार पर होता है, उच्च सदन में कैंटनों का प्रतिनिधित्व समानता के आधार पर होता है । उच्च सदन में प्रत्येक पूर्ण कैंटन 2 प्रतिनिधि और प्रत्येक अर्द्ध कैंटन एक प्रतिनिधि भेजता है । तीसरे, स्विस सघीय सभा के दोनों सदना की शक्तियाँ पूर्णतः समान हैं । चौथे, जब कभी किसी विधेयक पर दोनों सदना में कोई गतिरोध उत्पन्न हो जाता है तो विवाचन समिति कोई न कोई रास्ता निकाल लेती है और गतिरोध समाप्त हो जाता है । पाँचवें, स्विम सघीय सभा एक ऐसी व्यवस्थापिका है जिसके अविवेशन अत्यधिक शांत, सुव्यवस्थित भावशून्य और व्यावहारिक होने हैं ।

8 यायिक पुनरावलोकन की सीमित शक्ति—अय सघीय सविधानों की भाँति स्विटजरलैण्ड में भी एक सघीय यायाधिकरण है । परन्तु स्विस सघीय सभा और स्विस सघीय परिषद की भाँति सघीय यायाधिकरण भी एक अद्वितीय यायालय है । प्रथम स्विस सघीय यायाधिकरण शासन का एक समान स्तरीय एवं स्वतंत्र अंग नहीं है । सोवियत संघ के सर्वोच्च यायालय की भाँति वह एक अधीनस्थ अंग है । उदाहरणतः सघीय सभा सघीय यायाधिकरण के क्षेत्राधिकार (शक्तियों) का विस्तार कर सकती है, उसके सदस्यों का निर्वाचन सघीय सभा द्वारा होता है वह अपने कार्यों की वार्षिक रिपोर्ट सघीय सभा को प्रस्तुत करती है । दूसरे स्विस सघीय यायाधिकरण का यायिक पुनरावलोकन का अधिकार न तो अमरीकी सर्वोच्च यायालय की भाँति कानून की उचित प्रक्रिया" पर

(iv) स्विट्जरलैण्ड की कार्यपालिका अनुपम एवं अद्वितीय है। वह एक ऐसी बहुल कार्यपालिका है जिसकी रचना दल के आधार पर नहीं होती बल्कि योग्यता, कुशलता, अनुभव और सेवा के आधार पर होती है। इसकी रचना में विविध कंटनो अर्थात् जातियों और भाषाओं का प्रतिनिधित्व होता है। इसके सभी सदस्य हर दृष्टि से समान होने हैं। कोई किसी के अधीन नहीं, कोई किसी को नियुक्त या विमुक्त नहीं कर सकता। निस्संदेह स्विस कार्यपालिका (संघीय परिषद) का एक अध्यक्ष होता है जो औपचारिक रूप से स्विट्जरलैण्ड का राष्ट्रपति कहलाता है, परंतु उसके पास कोई विशेषाधिकार नहीं होता। वह केवल "सर्वोच्च अधिशासी समिति का सभापति" मात्र होता है। स्विस कार्यपालिका में अमरीकी कार्यपालिका की स्थिरता और ब्रिटिश मंत्रिमण्डल की उत्तरदायित्वता के गुण पाये जाते हैं परंतु उनके दोष नहीं पाये जाते। स्विस कार्यपालिका की ये विशेषताएँ ही "स्विस प्रणाली" (Swiss System) को जन्म देती हैं जो अमरीका की अध्यक्षतात्मक प्रणाली और ब्रिटेन की संसदात्मक प्रणाली दोनों से श्रेष्ठ है।

(v) स्विस शासन प्रणाली की विदेश नीति तटस्थता पर आधारित है। इसके कारण जैसाकि जान आउन मत्ता ने कहा है, "स्विट्जरलैण्ड अशांति के सागर में एक सुखी द्वीप के समान है।" स्विट्जरलैण्ड की तटस्थता शांतिवाद या अहिंसावाद पर आधारित नहीं। स्विट्जरलैण्ड में कोई स्थाई सेनाएँ नहीं, फिर भी वहाँ सैनिक प्रशिक्षण अनिवार्य है और प्रत्येक नागरिक सैनिक है। स्विस तटस्थता को यूरोपीय राज्यों की भावना प्राप्त है। उदाहरणतः 1815 की वियना कांग्रेस और 1920 के राष्ट्र संध (L O N) ने स्विट्जरलैण्ड की तटस्थता को मान्यता दी थी। यह ठीक कहा गया है कि 'स्विस तटस्थता स्विस संवैधानिक कानून और यूरोपीय अन्तर्राष्ट्रीय कानून का एक भाग है।' अपनी तटस्थता के कारण स्विट्जरलैण्ड युद्धरत राष्ट्रों के बीच कूटनीति विचार विनिमय का श्रेष्ठ साधन माना जाता है। अपनी तटस्थता के कारण ही स्विट्जरलैण्ड मयात राष्ट्र संध (UNO) का सदस्य नहीं बना यद्यपि वह उसके अनेक अभिकरणों—अन्तर्राष्ट्रीय शम संगठन, यूनेस्को, विश्व स्वास्थ्य संघ का सदस्य है।

(इस प्रश्न के विस्तृत अध्ययन के लिए अध्याय 2 के चिदु 4, 5, 6, 9, 14 और 15 का विशेष रूप से अध्ययन कीजिए)।

समीक्षा प्रश्न

- 1 स्विट्जरलैण्ड के संवैधानिक विकास का संक्षिप्त वर्णन कीजिए।
- 2 "आधुनिक शासन प्रणालियों में स्विस शासन प्रणाली का अध्ययन का विषय महत्त्व है।" इस बयान का सन्दर्भ में स्विस शासन प्रणाली की उन विशेषताओं का विवेकान्वयी विवेकान्वयी जो उसके अध्ययन को विषय महत्त्व प्रदान करती हैं।

अत्यधिक बल देता है। स्विस संविधान में, अमरीकी अथवा भारतीय संविधान की भाँति, कोई अनौपचारिक अधिकार पत्र नहीं। फिर भी स्विस नागरिक भाषण, प्रेस, समुदाय, धर्म निवास, भ्रमण, शिक्षा आदि की स्वतंत्रताओं का उपयोग करते हैं। निस्सन्देह स्विस महिलाओं को मताधिकार बहुत बाद में फरवरी 1971 में, प्राप्त हुआ पर तु वहाँ कानून के समक्ष सभी सदा समान रहे हैं। स्विस नागरिकों को सम्पत्ति और उद्यम की स्वतंत्रता प्राप्त है। वाणिज्य और उद्योग शासन के नियमों से स्वतंत्र रहे हैं। स्विस राजनीति मध्य वर्ग से प्रभावित रही है पूँजीपति या सवहारा वर्ग से प्रभावित नहीं रही। बीसवीं शताब्दी में लोक कल्याणकारी अवधारणा के विकास से स्विस राज्य का कार्यक्षेत्र बढ़ गया है तथा सामाजिक सुरक्षा सम्बन्धी अनेक नीतियों को अपनाया गया है परंतु फिर भी स्विस राजनीतिक व्यवस्था की प्रवृत्ति उदारवादी है सोवियत संघ की भाँति समाजवादी नहीं। जैसाकि जर्जर ने कहा है कि "आर्थिक क्षेत्र में सामाजिक हस्तक्षेप की प्रवृत्ति इतनी बलशाली नहीं कि वह स्विस राजनीति की उदारवादी प्रवृत्ति को बल दे।"

11 औपचारिक अधिकार-पत्र का अभाव होते हुए भी अधिकारों की व्यवस्था—स्विस संविधान में नागरिकों के मूल अधिकारों को क्रमबद्ध रूप से किसी एक अध्याय में नहीं लिखा गया जैसाकि भारतीय संविधान के भाग 3 और सोवियत संघ के संविधान के अध्याय 9 में फिर भी स्विस संविधान के अनेक अनुच्छेदों में नागरिकों के अधिकारों की व्यवस्था की गयी है। उदाहरणतः अनुच्छेद 4 के अनुसार "सभी स्विस नागरिक कानून के समक्ष समान हैं। स्वित्जरलैण्ड में न कोई प्रजा है, न किसी को स्थान, जन्म, व्यक्ति अथवा कुटुम्ब के आधार पर कोई विशेषाधिकार प्राप्त है।" अनुच्छेद 49 के अनुसार "अतर्भावना एवं धार्मिक विश्वास की स्वतंत्रता उलघनीय है।" इस पर भी अनुच्छेद 51 इस बात की व्यवस्था करता है कि 'जसूइट-पद्धति और उससे सम्बंधित कोई भी संस्था, स्विटजरलैण्ड के किसी भाग में नहीं अपनाई जा सकती। इस संस्था के सदस्यों के लिए गिरजाघरों और स्कूलों में सब कार्य वर्जित है।' अनुच्छेद 55 "प्रेस की स्वतंत्रता की गारण्टी देता है।" अनुच्छेद 56 "नागरिकों को संस्थाएँ स्थापित करने का अधिकार देता है। यदि इनका उद्देश्य अथवा इनके साधनों में राज्य के प्रति कोई अनुचित एवं खतरनाक बात न हो। दुस्प्रयोग दमन के लिये कैंटन कानून आवश्यक कार्यवाही अधिनियमित करते हैं।" अनुच्छेद 60 के अनुसार 'प्रत्येक कैंटन का कर्तव्य है कि वह अपने मण्डलित राज्यों के नागरिकों के साथ, वैधानिक एवं न्यायिक विषयों में, अपने नागरिकों की भाँति व्यवहार करें।' स्विस अधिकारों का सम्बंध मुख्यतः नागरिकों की राजनीतिक स्वतंत्रता से है। सोवियत

विश्व के अग्र्य दशों की भांति स्विटजरलैण्ड में भी अनेक अभिसमयों का विकास हुआ है। उदाहरणतः विदेशियों को नागरिकता प्रदान करना सघीय सरकार के अधिकार में आता है। इस पर भी यदि कोई कैन्टन अपने नियमों के अनुसार किसी विदेशी को नागरिकता प्रदान कर देता है तो सघ सरकार उसे स्वीकार कर लेती है।

2. कठोर सविधान—स्विस सविधान एक कठोर सविधान है। वह अमरीका के सविधान से कम कठोर परन्तु भारत के सविधान से अधिक कठोर है। स्विस सविधान साधारण कानून और संवैधानिक कानून में भिन्नता करता है और सशोधन के लिए विशेष प्रक्रिया का उल्लेख करता है। स्विस सविधान में सशोधन की प्रक्रिया का बखान अर्ध्याय तीन के 6 अनुच्छेदों में (अनुच्छेद 118 से 123 तक) किया गया है। सविधान में सशोधन के प्रस्ताव को तभी लागू किया जा सकता है जब सघीय सभा के दोनों सदन उसे पारित कर दें और कैन्टन तथा भूतारिकारी स्विस नागरिकों का बहुमत जनमत संग्रह के माध्यम से उसका अनुसर्भधन करे।

स्विस सविधान की सशोधन प्रक्रिया की विशेषता यह है कि स्विस राष्ट्र के सभी महत्वपूर्ण भाग—सघीय सभा, सघीय परिषद, कैन्टन, नागरिक—सशोधन प्रक्रिया में शामिल किये गये हैं। दूसरे, अनुच्छेद 118 सविधान में प्राणिक सशोधन की ही व्यवस्था नहीं करता है, बल्कि सविधान के पूर्ण सशोधन की ही व्यवस्था करता है। तीसरे, स्विस सशोधन प्रक्रिया अत्यधिक प्रजातांत्रिक है। सशोधन प्रक्रिया में स्विस नागरिकों को साभेशारी 'सशोधन के प्रस्ताव से उसको पुष्टि तक है।' दूसरे शब्दों में, स्विस नागरिकों की सक्षारात्मक इच्छा के बिना सविधान में कोई सशोधन नहीं हो सकता। चौथे स्विटजरलैण्ड में संवैधानिक विकास न्यायिक पुनरवलोकन का परिणाम नहीं संवैधानिक सशोधन का परिणाम है।

तीसरा उल्लेखनीय व्यवस्था—स्विस सविधान अनुच्छेद 1 में स्विटजरलैण्ड को एक राज्यमण्डल अथवा परिसघ घोषित करता है परन्तु वह एक सघ है। परिसघ नहीं। स्विस सविधान में 'राज्यमण्डल' शब्द का प्रयोग 'मिथ्या नाम' है। स्विस सघ कन्टनों (एम्का) का कोई ढीला सभ नहीं, उसके एम्का का सघ से पृथक् होने का कोई अधिकार नहीं। यह 'अविनाशी कैन्टनों का अविनाशी सघ है', उनके कन्टनों को कभी समाप्त नहीं किया जा सकता और न ही कभी सघ का समाप्त किया जा सकता है। अक्सर, जसूर, ज्यूरिख आदि लेखक स्विटजरलैण्ड को एक सघ का सघ स्वीकार करते हैं।

स्विस सघीय व्यवस्था में वे संवैधानिक विधेयताएँ पायी जाती हैं जो अमरीकी, सघीय व्यवस्था में पायी जाती हैं। प्रथम, स्विस सघ के कुल 22 एम्का (कैन्टन) हैं। इनमें 19 पूरे कैन्टन हैं और 6 अर्ध कैन्टन हैं। श्रेष्ठ और जगत्प्रसिद्ध भिन्न-

लागू करती है, कानूना ये उद्देश्यों की पूर्ति के लिए प्रत्यायोजित विधान के अन्तर्गत नियमों का निर्माण करती है, वह विभागीय निर्णयों के विरुद्ध अपीलों की सुनवाई करती है और इस बात की जांच करती है कि कहीं दूसरे देशों से की गयी संधियाँ अथवा समझौते सवधानिक व्यवस्थाओं के विपरीत तो नहीं हैं।

14 विभिन्नता में एकता—स्विट्जरलैण्ड विविध धर्मों जातियों, भाषाओं और संस्कृतियों का देश है। फिर भी वहाँ न जातीय वैमनस्य है, न धार्मिक भेदाधता और न भाषाई कटुता। सभी एक दूसरे के प्रति सहिष्णुता का दृष्टिकोण अपनाते हैं और अपने-अपने 'स्विस' समझते हैं। राष्ट्रीय एकता और देश भक्ति की भावनाएँ जो स्विस लोगों में विद्यमान हैं वे अन्यत्र नहीं पायी जाती। जहाँ विश्व के अनेक देशों में अल्पसंख्यक "आत्म निर्णय" के सिद्धान्त को दुहाई देते नजर आते हैं। यहाँ स्विट्जरलैण्ड के अल्पसंख्यक अपने-अपने स्विस राष्ट्र का अभिन्न अंग समझते हैं। स्विस संविधान धर्म निरपेक्ष राज्य की स्थापना है। वह नागरिकों को धार्मिक स्वतंत्रता प्रदान करता है, वह जर्मन, फ्रेंच, इटालियन और रोमंश भाषाओं को भाषा प्रदान करता है तथा उनकी सांस्कृतिक भावनाओं को संतुष्ट करता है। स्विट्जरलैण्ड में सारा राजकीय काम काज इन चार भाषाओं में होता है। यह कहा जा सकता है कि स्विट्जरलैण्ड उसी प्रकार से एक सांस्कृतिक संघ है जिस प्रकार से सोवियत संघ एक सांस्कृतिक संघ है।

15 स्थायी तटस्थता—स्विट्जरलैण्ड की विदेश नीति तटस्थता पर आधारित है। इसके कारण वह अंतर्राष्ट्रीय राजनीति की उथल-पुथल, संघर्ष और युद्ध आदि में अछूना रहा है। जैसा कि जान आउन मसन ने लिखा है कि 'स्विट्जरलैण्ड अशांति के सागर में एक सुखी द्वीप के समान है।'

समीक्षा प्रश्न

- 1 स्विट्जरलैण्ड के संविधान की प्रमुख विशेषताओं का वर्णन कीजिए।

शासन प्रणाली का स्थायित्व और ब्रिटिश ससदात्मक शासन प्रणाली के उत्तरदायित्व की भावना पायी जाती है। उदाहरणतः स्विस सघीय परिषद सघीय सभा की सेविका और अभिकर्ता है। वह उसके आदेश और निर्देश में कार्य करती है, वह उसके प्रति उत्तरदायी है। परन्तु इस पर भा स्विस सघीय सभा स्वयं सघीय परिषद को, ब्रिटिश संसद की भाँति, अविश्वास का प्रस्ताव पारित करके समय से पूर्व पदच्युत नहीं कर सकती और न ही स्विस सघीय परिषद ब्रिटिश कार्यपालिका (मंत्रिमण्डल) की तरह सघीय सभा को समय में पूर्व विघटित कर सकती है। इस तरह अमरीकी राष्ट्रपति के कार्यकाल की तरह स्विस सघीय परिषद का कार्यकाल निश्चित है। जब कभी सघीय सभा सघीय परिषद द्वारा प्रस्तुत किसी विधेयक को अस्वीकार कर देती है तो उसे अविश्वास का प्रस्ताव नहीं समझा जाता और सघीय परिषद पद नहीं त्यागती। वह अपने अपमान को यथासम्भव गौरव के साथ स्वीकार कर लेती है और उसे प्रतिष्ठा का प्रश्न नहीं बनाती बल्कि अपने आरको सघीय सभा की इच्छाओं के अनुरूप ढाल लेती है और अपने पद पर बनी रहती है। ब्रिटेन जैसी ससदात्मक प्रणालियों में ऐसा कभी नहीं हो सकता। ब्रिटेन में जब कभी संसद मंत्रिमण्डल द्वारा प्रस्तुत किसी महत्वपूर्ण विधेयक को अस्वीकार कर देती है तो उसे सरकार के विरुद्ध अविश्वास समझा जाता है और मंत्रिमण्डल को त्यागपत्र देना पड़ता है।

सिद्धांततः, अमरीका की भाँति, स्विस सघीय परिषद के सदस्य सघीय सभा के सदस्य नहीं होने परन्तु व्यवहार में, ब्रिटेन की भाँति, वे उसकी बठाना में उपस्थित होते हैं, विधेयकों पर अपने विचार व्यक्त करते हैं, प्रश्नों का उत्तर देते हैं, उसके निणयों को प्रभावित करते हैं। परन्तु, ब्रिटेन में विपरीत, जब विधेयकों पर मतदान होता है तो वे उसमें भाग नहीं लेते।

6 प्रत्यक्ष प्रजातंत्र—प्रत्यक्ष प्रजातंत्र, जैसा कि डायसी ने कहा है, 'स्विस राजनीतिक जीवन का मूल सिद्धांत है।' स्विटजरलैण्ड में प्रत्यक्ष प्रजातंत्र की संस्थाओं-विशेषकर जनमत संग्रह और आरम्भन का इतना अधिक प्रयोग होता रहा है कि वे प्रायः स्विस संस्थायें ही बन गयी हैं। स्विटजरलैण्ड और प्रत्यक्ष प्रजातंत्र पर्यायवाची शब्द बन गये हैं। प्रत्यक्ष प्रजातंत्र की संस्थाओं के माध्यम से स्विस नागरिक अपनी "निर्णय और प्रत्यक्ष प्रभुता" का प्रयोग करते हैं और शासन की कार्यवाही में प्रत्यक्ष भाग लेते हैं जहाँ अन्य प्रजातांत्रिक देशों में नागरिक निर्वाचन के बाद अपने प्रतिनिधियों के दास हो जाते हैं जहाँ स्विस नागरिक निर्वाचन के बाद भी सम्प्रभु बने रहते हैं। प्रत्यक्ष प्रजातंत्र के उपकरणों के माध्यम से वे अपने विधायकों के आचरण की गूटियों एवं लुप्तियों को दूर करते हैं तथा विधान के क्षेत्र में जनमत संग्रह के माध्यम से अन्तिम शब्द और आरम्भन के माध्यम से प्रथम

आधारित है और न भारतीय सर्वोच्च न्यायालय की भांति "कानून द्वारा स्थापित प्रक्रिया" पर आधारित है। स्विस सघीय न्यायाधिकरण की न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति अत्यधिक सीमित है। वह कैंटन के किसी कानून को अर्बैध घोषित कर सकती है। यदि वह कैंटन संविधान और सघीय संविधान के विपरीत है, वह कैंटन संविधान की किसी धारा को भी अर्बैध घोषित कर सकती है यदि वह सघीय संविधान के विपरीत है, वह प्रत्यायोजित विधान के अन्तगत सघीय परिपद द्वारा निर्मित नियमों को भी अर्बैध घोषित कर सकती है यदि वे सघीय कानूनों के विपरीत हैं। परंतु वह सघीय सभा द्वारा पारित किसी कानून को अर्बैध घोषित नहीं कर सकती।

सन्धि में, स्विस सघीय न्यायाधिकरण न स्विस संविधान के संरक्षक और अभिभावक के रूप में कार्य करती है और न वह उसको व्याख्या करती है। स्विस सघीय न्यायाधिकरण कभी भी सघीय सभा के "तृतीय मदन" की भूमिका नहीं निभा सकती। स्विस संविधान 'मसदीय सर्वोच्चता' एवं 'जन प्रभुता' के सिद्धांत को प्राथमिकता देता है। न्यायिक सर्वोच्चता (न्यायिक पुनरावलोकन) को नहीं। जैसाकि हैस हूबर ने कहा है कि "स्विस लोगों की दृष्टि में सर्वव्यापक कानूनों की न्यायिक समीक्षा प्रजातान्त्रिक सिद्धांतों की उल्लंघना है।"

9 प्राचीन गणराज्य—स्विट्जरलैण्ड, जैसाकि रैमंड ने कहा है, 'युगों से गणराज्य है।' यह स्विस राजनीति का प्रमुख सिद्धान्त है। स्विट्जरलैण्ड में सभी राजनीतिक संस्थाएँ निर्वाचनों पर आधारित हैं, सभी सामाजिक पद सभी के लिए समान रूप से खुले हैं, शासन और शासनाधिकारियों पर सर्वसाधारण का नियंत्रण है कोई किसी के अधीन नहीं। सभी कानून के समक्ष समान हैं किसी को किसी प्रकार के विशेषाधिकार प्राप्त नहीं।

स्विस इतिहास और परम्परा की विशेषता ही यह रही है कि उसमें राजतान्त्रिक कुलीनतान्त्रिक, वंशानुगत, पट्टक अथवा साम्राज्यवादी प्रवृत्तियों का सर्वदा अभाव रहा है। स्विट्जरलैण्ड न साम्राज्यवाद की रक्त लोलुपता से कभी अपने हाथ नहीं रगे। स्विट्जरलैण्ड में उस समय भी गणराज्य विद्यमान था जिस समय यूरोप और एशिया के प्रायः सभी देशों में राजतंत्र, निरंकुशतन्त्र अथवा स्वेच्छाचारी शासन था। स्विट्जरलैण्ड का संविधान "एक व्यक्ति के शासन" का विरोधी है। स्विस संविधान न केवल सघीय स्तर पर गणराज्य की व्यवस्था करता है बल्कि अनुच्छेद 6 कैंटनों में भी गणराज्य की व्यवस्था की मांग करता है। हैस हूबर, ने स्विस संविधान के गणतंत्रीय स्वरूप की प्रशंसा में लिखा है कि वहां "राज्य सब नागरिकों के घर का मामला समझा जाता है। अतः उसका नष्टत्व कभी पतुव नहीं हो सकता।"

10 उदारवादी दशन—उदारवाद स्विस राजनीतिक व्यवस्था का महत्वपूर्ण सिद्धान्त है। स्विस संविधान व्यक्ति उसकी स्वतंत्रता और समानता पर

दो तिहाई बहुमत और तीन-चौथाई राज्यों के अनुसमर्थन की आवश्यकता होती है वहाँ भारतीय सविधान के कुछ भाग ससद के साधारण बहुमत द्वारा, अधिकांश भाग ससद के पूरा बहुमत और उपस्थित सदस्यों के दो-तिहाई बहुमत द्वारा तथा कुछ भाग ससद के दो तिहाई बहुमत और आधी राज्य विधान सभाओं के अनुसमर्थन द्वारा सशोधित किये जा सकते हैं। अमरीकी और भारतीय सविधानों की सशोधन प्रक्रिया में नागरिकों की कोई भूमिका नहीं जबकि स्विट्जरलैण्ड में सशोधन की प्रस्तावना से उसकी पुष्टि तक स्विस नागरिकों की भूमिका महत्वपूर्ण है।

स्विस सशोधन प्रक्रिया की विशेषताएँ—स्विस सविधान की सशोधन प्रक्रिया की कुछ विशिष्ट विशेषताएँ हैं—

1 पूरा एवं आंशिक सशोधन—स्विस सविधान पूरा अथवा आंशिक सशोधन की व्यवस्था करता है। अनुच्छेद 118 के अनुसार, "संघीय सविधान कभी भी पूरा अथवा आंशिक रूप से सशोधित किया जा सकता है।" स्विस सविधान की यह विशेषता विश्व के अन्य सविधानों की सशोधन प्रक्रिया से भिन्न है। क्योंकि अन्य सशोधन में केवल आंशिक सशोधन की व्यवस्था की जाती है, पूरा सशोधन की नहीं की जाती। सविधान के पूरा सशोधन का अर्थ है, पूरे सविधान पर पुनर्विचार अर्थात् सविधान का पुनर्निर्माण जबकि आंशिक सशोधन का अर्थ है "सविधान के किसी एक या अनेक विशिष्ट अनुच्छेदों में विशिष्ट दिशा में परिवर्तन।"

2 नागरिकों की साभेदारी—स्विट्जरलैण्ड में सर्वैधानिक सशोधन की 'प्रस्तावना से पुष्टि तक' स्विस नागरिकों की साभेदारी अत्यधिक है। प्रथम, 50,000 मताधिकारी स्विस नागरिक सर्वैधानिक सशोधनों के प्रस्तावों को प्रस्तुत कर सकते हैं, दूसरे, जनमत संग्रह में अंतिम निर्णय भी स्विस नागरिकों के हाथों में है। इस तरह स्विस नागरिकों की सवारात्मक इच्छा के बिना स्विस सविधान में कोई परिवर्तन नहीं हो सकता। विश्व के किसी अन्य सविधान में सर्वैधानिक सशोधन की प्रक्रिया में नागरिकों की इतनी अधिक साभेदारी नहीं है। स्विस सविधान पर स्विस नागरिकों का अत्यधिक नियन्त्रण है।

3 सशोधन सविधान के विकास का आधार—अन्य संघीय सविधानों में सविधान के विकास में संघीय न्यायालय की भूमिका महत्वपूर्ण होती है, परंतु स्विट्जरलैण्ड में, न्यायिक पुनरायत्तों के अभाव के कारण सशोधन ही सवधानिक विकास का आधार रहे है। सर्वैधानिक सशोधन द्वारा ही स्विस सविधान ने गतिशीलता और समयानुकूलता प्राप्त की है।

4 विषय की एकात्मता—स्विस सशोधन प्रक्रिया में 'विषय की एकात्मता' पायी जाती है। अर्थात् अथ यह है कि नैतिक आरम्भ (Popular Initiative) द्वारा

संघ की भांति आर्थिक स्वतन्त्रता से नहीं। दूसरे, भारतीय संविधान की भांति स्विस संविधान जिन अनुच्छेदों में नागरिकों की स्वतन्त्रता की व्यवस्था करता है उनमें अथवा अन्यत्र उनकी सीमाओं की भी व्यवस्था करता है। तीसरे, स्विस न्यायपालिका नागरिक अधिकारों को वह संरक्षण प्रदान नहीं करती जो अमरीकी या भारतीय सर्वोच्च न्यायालय उह संरक्षण प्रदान करती है। फिर भी स्विस नागरिक जनमत संग्रह और उपक्रम (आरम्भन) के माध्यम से अपनी स्वतन्त्रताओं की स्वयं रक्षा करने हैं और सघीय सभा तथा सघीय परिषद पर नियन्त्रण रखते हैं।

12 केन्द्रीयकरण का अभाव—स्विस संविधान शक्तियों का केन्द्रीयकरण किसी एक स्थान पर नहीं करता। उदाहरणतः स्विस सघीय परिषद के अध्यक्ष के रूप में एक स्विस राष्ट्रपति है परन्तु वह शक्तिशाली नहीं होता। वह सर्वोच्च अधिशासी समिति का सभापति मात्र होता है। उसके पास कोई विशेषाधिकार नहीं होता। इसी प्रकार सघीय परिषद के रूप में एक मंत्रिमण्डल तो है परन्तु उसमें ब्रिटन की भांति प्रधानमंत्री का नेतृत्व नहीं होता। अनुच्छेद 71 "सघीय सभा को स्विस राज्य मण्डल की सर्वोच्च सत्ता" तो प्रदान करता है परन्तु विधान के क्षेत्र में उसकी शक्ति अतिम नहीं होती।" स्विस जनता जनमत संग्रह के माध्यम से अतिम और आरम्भन के माध्यम से आरम्भन विधायी शक्ति का प्रयोग करती है। स्विट्जरलैण्ड में सघीय न्यायाधिकरण तो है, परन्तु उसकी न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति सीमित है। वह सघीय सभा द्वारा पारित कानूनों को अवध घोषित नहीं कर सकती।

13 शक्ति पृथक्करण के सिद्धांत का कठोरता से पालन नहीं किया गया—स्विट्जरलैण्ड जैसाकि क्लिब्स बोजोर ने कहा "राजनीतिक विरोधाभासों की भूमि है और राजनीति की प्रयोगशाला है।" वह प्रजातन्त्र का घर है उसके संविधान की प्रवृत्ति उदार है, उसका स्वरूप सघीय है फिर भी वहाँ शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धांत का कठोरता से पालन नहीं किया गया। उदाहरणतः स्विस परिषद और सघीय न्यायाधिकरण सघीय सभा के अधीन हैं। सघीय सभा सघीय परिषद के सदस्यों और सघीय न्यायाधिकरण के न्यायाधीशों का निर्वाचन करती है सघीय परिषद सघीय सभा के आदेश और निर्देश में कार्य करती है सघीय सभा न्याय प्रशासन का निरीक्षण व निर्देशन करती है। सघीय परिषद और सघीय दोनों अपने कार्यों की वार्षिक रिपोर्ट सघीय सभा में प्रस्तुत करती है। सघीय सभा न्यायाधिकरण द्वारा पारित कानूनों पर कायपालिका अथवा न्यायपालिका के नियन्त्रण-धिकार का प्रयोग नहीं हाता। दूसरी ओर, सघीय परिषद केवल कायपालिका शक्तियों का ही प्रयोग नहीं करती अपितु विधायी, वित्तीय और न्यायिक शक्तियों का भी प्रयोग करती है। वह ऐसी कायपालिका है जो विधेयकों को आरम्भ करती है, उह सघीय सभा द्वारा पारित कराने में प्रभावशाली भूमिका निभाती है, उह

के दोनो सदन) सविधान के पूरा सशोधन पर विचार करती है और उसे लोगो और कैंटनो की स्वीकृति अथवा अस्वीकृति के लिये पेश करती है अर्थात् नवीन सविधान के प्रस्ताव को पुन जनमत संग्रह के लिय पेश किया जाता है ।

B आशिक सशोधन—आशिक सशोधन की प्रक्रिया का वर्णन अनुच्छेद 121 में किया गया है । इसके अनुसार आशिक सशोधन लौकिक आरम्भन की प्रक्रिया अथवा सघीय विधि के निर्माण की प्रक्रिया का अनुसरण कर सकता है । इसका अर्थ यह है कि 50,000 मताधिकारी स्विस नागरिक अथवा सघीय सभा अथवा सघीय परिषद् आशिक सवैधानिक सशोधन का प्रस्ताव प्रस्तुत कर सकती है ।

लौकिक आरम्भन 50,000 मताधिकारी स्विस नागरिको का वह अधिकार है जिसके प्रयोग द्वारा वे सघीय सविधान के किसी एक अनुच्छेद को अंगीकार करने उसका निराकरण करने अथवा उसे सशोधित करने की माग कर सकते हैं । क्योंकि स्विस सविधान 'विषय की एकता' पर बल देता है । अत एक लौकिक आरम्भन एक अनुच्छेद या उससे सम्बन्धित अथवा प्रभावित होने वाले अनुच्छेदों में ही सशोधन की माग कर सकता है । दो भिन्न अनुच्छेदों अथवा अनेक अनुच्छेदों में सशोधन के लिये दो या अनेक लौकिक आरम्भनों की आवश्यकता होती है ।

लौकिक आरम्भन दो प्रकार का होता है—(i) निर्मित आरम्भन (Formulated Initiative), और (ii) अनिर्मित आरम्भन (Unformulated Initiative) ।

निर्मित आरम्भन में मतदाता स्वयं विधेयक के प्राप्ति को तैयार करते हैं । इस प्रकार का आरम्भन पूर्ण विवरण सहित एक योजना के रूप में प्रस्तुत किया जाता है । यदि सघीय सभा उसका समर्थन करती है तो उस जनता एक कैंटनो के समक्ष स्वीकृति अथवा अस्वीकृति के लिय पेश कर दिया जाता है । परन्तु यदि सघीय सभा उसका समर्थन नहीं करती तो सविधान उस अनिर्मित प्रकार के अधिकार देता है । यह अपनी एक वैकल्पिक योजना (प्रति योजना) तैयार कर सकती है अथवा यह लोगो को लौकिक योजना का रद्द करने की सलाह दे सकती है और अपनी प्रति योजना का प्रयोग अपनी रद्द करने की सलाह का अनिर्मित आरम्भन की मूल योजना के साथ लागू और कैंटनो के मतदान (जनमत संग्रह) के लिय पेश कर सकती है ।

जब कभी सघीय सभा अपनी प्रति योजना तैयार करती है तो उस स्थिति में मतदानागच्छा के मतदान का प्रश्न प्रस्तुत किया जाता है वह मत के लिय पेश

संशोधन प्रक्रिया (Amendment Procedure)

संशोधन प्रक्रिया की आवश्यकता

कोई भी संविधान अपने निर्माणकाल के वातावरण में ही काम नहीं करता बल्कि उसे अनेक वर्षों तक काय करना होता है। अतः संविधान को समयानुकूल बनाने और नवीन परिस्थितियों का सामना करने के लिए उसमें संशोधन की आवश्यकता होती है। यही आवश्यकता संशोधन की प्रक्रिया को जन्म देती है। ऐसे संविधान की कल्पना करना जिसमें संशोधन की आवश्यकता ही न हो प्रायः असम्भव है।

नमनीयता और कठोरता के आधार पर संविधानों को प्रायः दो श्रेणियों में बाँटा जाता है। नमनीय संविधान वह होता है जिसमें साधारण कानून और संवैधानिक कानून में कोई भिन्नता नहीं की जाती। संवैधानिक कानून उसी प्रक्रिया द्वारा पारित हो जाता है जिस प्रक्रिया द्वारा साधारण कानून पारित होता है। ब्रिटिश संविधान विश्व का सबसे नमनीय संविधान है। दूसरी ओर, कठोर संविधान वह होता है जिसमें साधारण कानून और संवैधानिक कानून में भिन्नता की जाती है। संवैधानिक कानून में परिवर्तन की प्रक्रिया साधारण कानून में परिवर्तन की प्रक्रिया से भिन्न होती है। संवैधानिक कानून में परिवर्तन तभी हो सकता है जब संविधान में संशोधन के लिए विशेष प्रक्रिया का अनुसरण किया जाता है। अमरीका का संविधान विश्व का सबसे कठोर संविधान है।

स्विट्जरलैंड का संविधान एक कठोर संविधान है—स्विस संविधान साधारण कानून और संवैधानिक कानून में भिन्नता करता है। स्विस संविधान में तभी परिवर्तन हो सकता है जब संविधान में विशेष प्रक्रिया का अनुसरण किया जाता है। इस पर भी स्विस संविधान इतना कठोर नहीं जितना कि अमरीकी संविधान कठोर है, यद्यपि वह भारतीय संविधान से अधिक कठोर है। जहाँ स्विस संविधान में परिवर्तन के लिए संघीय सभा, कैंटनों और स्विस नागरिकों के बहुमत के समर्थन की आवश्यकता होती है वहाँ अमरीका में कांग्रेस के दोनों सदनों के पृथक् पृथक्

दूसरे, सशोधन प्रक्रिया में स्विस राष्ट्र के सभी महत्त्वपूर्ण भाग हिस्सा लेते हैं। स्विस सघीय सभा, मघीय परिषद, नागरिक और कॅन्टन सभी सशोधन प्रक्रिया से सम्बद्ध हैं। सघीय सभा अकेले किसी संवैधानिक सशोधन को पारित कर लागू नहीं कर सकती। तीसरे, जटिल सविधान होने हुए भी उसकी जटिलता सशोधन के मार्ग में बाधक सिद्ध नहीं होती। जैसाकि डॉ. ह्यूबेर ने कहा है कि, "जहाँ स्विस सविधान कठोर है वहाँ स्विस जनता लचीली है।" चौथे, यद्यपि सविधान पूरा सशोधन की व्यवस्था करता है परंतु पूरा सशोधन की प्रक्रिया स्विस नागरिकों में लोकप्रिय नहीं।

उपयुक्त गुणों के बाद भी आलोचक स्विस सशोधन प्रक्रिया के निम्न दोषों की ओर संकेत करते हैं—

1 जटिलता—स्विस सशोधन प्रक्रिया अत्यधिक जटिल है। सविधान में अभी कोई सशोधन लागू हो सकता है जब सघीय सभा के दोनों सदन, स्विस नागरिकों का बहुमत एवं कॅन्टनों का बहुमत उसे स्वीकार कर लेता है।

2 धन और समय का अपव्यय—स्विस सशोधन प्रक्रिया में धन और समय दोनों का अपव्यय होता है। विशेषकर उस परिस्थिति में जब संवैधानिक सशोधनों के प्रस्ताव पर सघीय सभा के दोनों सदनों में मतभेद होते हैं अथवा लौकिक आरम्भन द्वारा प्रस्तुत योजना पर सघीय सभा सहमत नहीं होती। दोनों ही स्थितियों में सघीय सभा के दोनों सदन को विघटित कर उन्हें पुनर्निर्वाचित किया जाता है जिससे धन और समय दोनों का अपव्यय होता है।

3 देरी से हानि होने की सम्भावना—क्योंकि सशोधनों को पारित करने में अत्यधिक समय लग जाता है, इससे राष्ट्र की हानि होने की सम्भावना होती है। अनेक बार आवश्यक समझे जाने वाले सशोधन पारित नहीं हो पाते। अनेक बार सघीय परिषद ही वर्षों तक अपनी रिपोर्ट सघीय सभा के समक्ष प्रस्तुत नहीं करती। अब यह परम्परा बन गयी है कि सघीय सभा तब तक किसी काम पर विचार नहीं करती जब तक सघीय परिषद से उसे प्राग्भिक रिपोर्ट प्राप्त नहीं हो जाती। सघीय परिषद् का यह निलम्बित निषेधाधिकार, यद्यपि अनाधिकारिक है परंतु अब यह सविधान का महत्त्वपूर्ण भाग है।

4 सघीय सभा की प्रतिष्ठा एवं उत्तरदायित्व पर प्रतिकूल प्रभाव—संवैधानिक सशोधनों में सघीय सभा का निरणय अंतिम नहीं होता। इससे एक ओर तो उसकी प्रतिष्ठा पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ता है और दूसरे उसमें उत्तरदायित्व की भावना का ह्रास होता है। सघीय सभा को सर्व नागरिकों के समक्ष भुक्त पटना है।

5 प्रतिस्पर्धा की भावना—मशासन प्रक्रिया सघीय सभा और स्विस नागरिकों में ईर्ष्या और प्रतिस्पर्धा की भावना को जन्म दे सकती है, विशेषकर उस

प्रस्तुत किया गया आंशिक सशोधन का प्रस्ताव एक ही अनुच्छेद अथवा उससे प्रभावित होने वाले अनुच्छेदों से ही सम्बंधित हो सकता है दो अथवा दो से अधिक अनुच्छेदों में नहीं। भिन्न-भिन्न अनुच्छेदों में परिवर्तन के लिये भिन्न भिन्न लौकिक आरम्भना की आवश्यकता होती है।

स्विस सविधान में सशोधनों की व्यवस्था

स्विस मविधान के अध्याय तीन के छ अनुच्छेद अर्थात् अनुच्छेद 118 से 123 में उसके सशोधन की प्रक्रिया का विस्तृत वर्णन किया गया है।

सशोधन प्रक्रिया

A पूरा सशोधन—अनुच्छेद 119 के अनुसार "सविधान के पूरा सशोधन के लिये उसी प्रक्रिया का अनुसरण किया जायगा जिस प्रक्रिया का अनुसरण सघीय विधियों के निर्माण के लिये किया जाता है।" इसका अर्थ यह है कि सघीय सभा अथवा सघीय परिषद् अथवा 50,000 मताधिकारी स्विस नागरिक सविधान के पूरा सशोधन के प्रस्ताव को प्रस्तुत कर सकते हैं तथा सघीय सभा के दोनों सदन उस पर पृथक्-पृथक् रूप से विचार करते हैं। यही स्थिति उस समय भी होती है जब सघीय सभा आंशिक सशोधन के प्राप्ति को तयार करती है और—जब उसे अनुच्छेद 121 पैराग्राफ 5 के अर्धीन अनिर्मित लौकिक आरम्भन के प्रारूप को तयार करना होता है। सघीय विधि और सबधानिक सशोधन में अंतर यह है कि, अनुच्छेद 123 के अंतर्गत, सबधानिक सशोधन के पूर्ण दस्तावेज को लोगो और कैंटनों की स्वीकृति अथवा अस्वीकृति के लिये पेश करना पड़ता है।

पूरा सशोधन प्रस्ताव की निम्न दो स्थितियाँ हैं—

(1) यदि सशोधन का प्रस्ताव सघीय सभा के किसी एक सदन द्वारा अथवा सघीय परिषद् द्वारा प्रस्तुत किया गया है और सघीय सभा के दोनों सदनों ने उस पर पृथक् पृथक् रूप से विचार कर उसे पारित कर दिया है तो ऐस प्रस्ताव को लोक मतदान (जनमत संग्रह) के लिए पेश कर दिया जाता है।

(ii) अनुच्छेद 120 के अनुसार यदि सघीय सभा का एक सदन सविधान में उन के पक्ष में है और दूसरा सदन उसके पक्ष में नहीं अथवा जब 50,000 स्विस नागरिक सविधान के पूरा सशोधन की मांग करते हैं तो इस पूरा सशोधन होना चाहिये अथवा नहीं" लोक मतदान (जन-किया जाता है और मताधिकारी स्विस नागरिक कवल करते हैं। यदि नागरिकों का बहुमत "हां" में सभा के दोनों सदनों का विघटन कर उन्हें पुनर्वाचित के बाद गठित नवीन परिषदे (सघीय सभा

स्विस सघ

(The Swiss Federation)

A सघीय व्यवस्था (The Federal System)

स्विस सघ की प्रकृति—स्विस सघ की प्रकृति के बारे में दो विचार पाये जाते हैं। एक विचार यह है कि 'स्विटजरलैण्ड एक राज्यमण्डल (परिसघ) है।' इस विचार के समयको का कहना है कि स्विस सविधान स्वयं 'राज्यमण्डल' शब्द का प्रयोग करता है "सघ" शब्द का नहीं। जैसाकि अनुच्छेद 1 में कहा गया है कि, 'स्विटजरलैण्ड के सम्पूर्ण प्रभुत्व सम्पन्न 22 कैंटनों की जनता एक साथ मिलकर स्विटजरलैण्ड के राज्यमण्डल का निर्माण करती है।' सविधान स्वयं कैंटनों को अपने क्षेत्र में सम्पूर्ण प्रभुत्व सम्पन्न राज्य बनाता है। जैसाकि अनुच्छेद 3 में कहा गया है कि "जब तक कैंटनों की प्रभुता सघीय सविधान द्वारा परि सीमित नहीं है व सम्पूर्ण प्रभुत्व सम्पन्न राज्य हैं।"

दूसरा विचार यह है कि स्विस सविधान में राज्यमण्डल शब्द का प्रयोग मिथ्या नाम (Misnomer) है। वस्तुतः यह एक सघ है जिसका निर्माण "स्विस राष्ट्र की एकता, शक्ति एवं सम्मान को सुरक्षित रखने और उसे ऊँचा बनाये रखने के लिये किया गया है।" इस विचार के समयको का कहना है कि स्विस सघ कैंटनों का वाइ डीला डाला सघ नहीं। स्विस कैंटन सघ से पृथक् नहीं हो सकते। स्विटजरलैण्ड "अविनाशी कैंटनों का अविनाशी सघ है।" शूबस का मत है कि, "स्विटजरलैण्ड एक सघीय शासन व्यवस्था है और मूल रूप से वह जर्मन साम्राज्य तथा फ्रेंच क्रांति का सघ जमा ही है।" स्विस सविधान के अनुच्छेद 2 में अधिभ्यक्त किया गया उद्देश्य से भी हमें सघीय स्वरूप की भटक मिलती है। राज्यमण्डलीय स्वरूप की नहीं। इस अनुच्छेद के अनुसार स्विस राज्यमण्डल के उद्देश्य हैं। "विदेशी राज्यों के

प्रस्तुत किया गया आंशिक संशोधन का प्रस्ताव एक ही अनुच्छेद अथवा उससे प्रभावित होने वाले अनुच्छेदों से ही सम्बन्धित हो सकता है दो अथवा दो से अधिक अनुच्छेदों से नहीं। भिन्न भिन्न अनुच्छेदों में परिवर्तन के लिये भिन्न भिन्न लौकिक आरम्भों की आवश्यकता होती है।

स्विस संविधान में संशोधनों की व्यवस्था

स्विस संविधान के अध्याय तीन के छह अनुच्छेद अर्थात् अनुच्छेद 118 से 123 में उसके संशोधन की प्रक्रिया का विस्तृत वर्णन किया गया है।

संशोधन प्रक्रिया

A पूर्ण संशोधन—अनुच्छेद 119 के अनुसार "संविधान के पूर्ण संशोधन के लिये उन्नीस प्रक्रिया का अनुसरण किया जायगा जिस प्रक्रिया का अनुसरण संघीय विधियों के निर्माण के लिये किया जाता है।" इसका अर्थ यह है कि संघीय सभा अथवा संघीय परिषद् अथवा 50,000 मताधिकारी स्विस नागरिक संविधान के पूर्ण संशोधन के प्रस्ताव को प्रस्तुत कर सकते हैं तथा संघीय सभा के दोनों सदन उस पर पृथक्-पृथक् रूप से विचार करते हैं। यही स्थिति उस समय भी होती है जब संघीय सभा आंशिक संशोधन के प्रारूप को तैयार करती है और जब उसे अनुच्छेद 121 पैराग्राफ 5 के अधीन निर्मित लौकिक आरम्भ के प्रारूप को तैयार करना होता है। संघीय विधि और संवैधानिक संशोधन में अंतर यह है कि, अनुच्छेद 123 के अन्तर्गत, संवैधानिक संशोधन के पूर्ण दस्तावेज को लोगों और कैंटो की स्वीकृति अथवा अस्वीकृति के लिये पेश करना पड़ता है।

पूर्ण संशोधन प्रस्ताव की निम्न दो स्थितियाँ हैं—

(1) यदि संशोधन का प्रस्ताव संघीय सभा के किसी एक सदन द्वारा अथवा संघीय परिषद् द्वारा प्रस्तुत किया गया है और संघीय सभा के दोनों सदनों ने उस पर पृथक् पृथक् रूप से विचार कर उसे पारित कर दिया है तो ऐसे प्रस्ताव को लोक मतदान (जनमत संग्रह) के लिए पेश कर दिया जाता है।

(ii) अनुच्छेद 120 के अनुसार यदि संघीय सभा का एक सदन संविधान में पूर्ण संशोधन के पक्ष में है और दूसरा सदन उसके पक्ष में नहीं अथवा जब 50,000 मताधिकारी स्विस नागरिक संविधान के पूर्ण संशोधन की मांग करते हैं तो इस प्रश्न को कि "क्या पूर्ण संशोधन होना चाहिये अथवा नहीं" लोक मतदान (जनमत संग्रह) के लिये पेश किया जाता है और मताधिकारी स्विस नागरिक केवल "हां" अथवा "नहीं" में मतदान करते हैं। यदि नागरिकों का बहुमत "हां" में मतदान करता है तो संघीय सभा के दोनों सदनों का विघटन कर उन्हें पुनर्निर्वाचित किया जाता है। नव निर्वाचन के बाद गठित नवीन परिषद् (संघीय सभा

की उत्पत्ति जाती है। दोनों का क्षेत्राधिकार संविधान द्वारा निर्धारित होता है। शान्तिपान (सामान्य काल) में कोई एक दूसरे के क्षेत्र में हस्तक्षेप नहीं कर सकता। कोई एक दूसरे का नष्ट नहीं कर सकता है। स्विट्जरलैण्ड इस आवश्यकता को भी पूरा करता है। स्विस सभ और उनके एक्व (कैंटन) सन् 1848 के संविधान की उत्पत्ति। दोनों की अपनी अपनी सरकारें हैं अर्थात् अपनी अपनी व्यवस्थापिका, न्यायपालिका और न्यायपालिका है। दोनों का अपना अपना क्षेत्राधिकार है। दोनों संविधान में अपनी शक्तियाँ प्राप्त करने हैं। स्विस कैंटन सभ के अर्धीन इकाइयाँ नहीं। सामान्य स्थितियाँ में सभ कैंटनों में हस्तक्षेप नहीं कर सकता।

3 शक्तियों का विभाजन—संघीय व्यवस्था में शक्तियों का विभाजन होता है। इसमें राष्ट्रीय महत्त्व के विषयों को संघीय सरकार को सौंप दिया जाता है और स्थानीय महत्त्व के विषयों को एक-एक की सरकारों को सौंप दिया जाता है। स्विट्जरलैण्ड इस आवश्यकता को पूरा करता है। वहाँ विषयों का विभाजन, अमरीका और आस्ट्रेलिया की भाँति, "गणना और अवक्षेप के सिद्धांत" पर किया गया है। स्विस संविधान में संघीय सरकार की शक्तियों को स्पष्ट रूप से गिनाया गया है और शेष सारी शक्तियाँ कैंटनों को प्रदान कर दी गयी हैं। दूसरे शब्दों में संघीय सरकार की शक्तियाँ परिभाषित, नियोजित एवं सीमित हैं जबकि कैंटनों की शक्तियों को परिभाषित नहीं किया अर्थात् अवशिष्ट शक्तियाँ कैंटनों के पास हैं। अनुच्छेद 3 के अनुसार जब तक कैंटनों की प्रभुता संघीय संविधान द्वारा, सीमित न हो व सम्पूर्ण प्रभुत्व सम्पन्न राज्य है।"

स्विट्जरलैण्ड में शक्तियों के विभाजन की विशेषता यह है कि कुछ विषयों में सभ और एक-एक मिलकर कार्य करते हैं। जैसा कि दूसरे राज्यों के साथ संघियों एक-एक सौंपी गयीं वगैरह संघीय क्षेत्राधिकार में पाया जाता है, परन्तु कैंटन भी राष्ट्र की अन्य व्यवस्था के सम्बन्ध में, पटोम के सम्बन्ध में एवं पुलिस के सम्बन्ध में दूसरे राज्यों के साथ सौंपी कर सकते हैं। इसी प्रकार उच्च शिक्षा (विश्व विद्यालय शिक्षा) सभ के क्षेत्राधिकार में आती है परन्तु प्राइमरी स्कूलों का संगठन, निर्देशन एवं परीक्षाएँ कैंटनों के क्षेत्राधिकार में हैं। स्विट्जरलैण्ड में सुरक्षा व्यवस्था का भी विनोदीकरण किया गया है। सभ का स्थायी सेनामें रखन का अधिकार तो नहीं परन्तु संघीय सरकार ही सेना संगठन के कानून बना सकती है। कोई भी कैंटन अथवा अर्द्ध कैंटन संघीय सत्ता की अनुमति से 300 तक स्थायी सैनिक रख सकता है। कुछ विषय सभ और कैंटनों के समवर्ती क्षेत्राधिकार में आते हैं अर्थात् संघीय सरकार और कैंटन सरकारें दोनों कुछ विषयों पर कानून का निर्माण कर सकती हैं। उदाहरणतः प्रेस पर नियंत्रण, राष्ट्रीय मार्गों की सुरक्षा, प्रवासियों की व्यवस्था आदि विषय समवर्ती क्षेत्राधिकार में आते हैं। परन्तु यदि इन विषयों पर बनाये गये संघीय कानून और कैंटन कानून में विरोध होता

लौकिक आरम्भन के द्वारा प्रस्तुत योजना को स्वीकार करना चाहते हैं या कि सघीय सभा भी प्रति योजना को स्वीकार करना चाहते हैं। मतदाता दोनों योजनाओं को "नहीं" में उत्तर दे सकते हैं अथवा एक को "हां" और दूसरे को "नहीं" कह सकते हैं परन्तु वे दोनों को "हां" नहीं कह सकते।

अनिर्मित आरम्भन में मतदाता स्वयं विधेयक के प्रारूप को तैयार नहीं करते। वे सघीय सभा से किसी अमुक विषय पर विधेयक के प्रारूप की मांग करते हैं। यह सघीय सभा को एक प्रकार का सुभाव अथवा सिफारिश होती है कि वह अमुक विषय पर विधेयक के प्रारूप को तैयार करे। यदि सघीय सभा के दोनों सदन इस मांग का समर्थन करते हैं तो वह निर्दिष्ट दिशा में आशिक सशोधन के प्रारूप को तैयार करती है और जनता एवं कैंटन के सम्मुख स्वीकृति अथवा अस्वीकृति के लिये पेश करती है। परन्तु यदि सघीय सभा प्राथियों की इस मांग का समर्थन नहीं करती तो पहले इस बात पर मतदान कराया जाता है कि क्या नागरिक प्राथियों की मांग से सहमत हैं अथवा नहीं? यदि स्विस नागरिकों का बहुमत उसका समर्थन कर दें तो सघीय सभा को उसकी इच्छा का आदर करना पड़ता है और उस निर्दिष्ट दिशा में आशिक सशोधन के प्रारूप का तैयार कर उसे जनता और कैंटनों के सम्मुख स्वीकृति अथवा अस्वीकृति के लिये पेश करना होता है।

सविधान में आशिक सशोधन का प्रस्ताव सघीय सभा के किसी एक सदन द्वारा अथवा सघीय परिषद् द्वारा प्रस्तुत किया जा सकता है। यदि दोनों सदन उसका समर्थन कर दें तो उसे लोक मतदान (जनमत संग्रह) के लिये पेश कर दिया जाता है।

C पुष्टिकरण—अनुच्छेद 123 के अनुसार सशोधित सघीय सविधान अथवा सविधान का सशोधित भाग तभी लागू होता है जब उसे मताधिकारी स्विस नागरिकों के बहुमत और कैंटनों के बहुमत का समर्थन प्राप्त हो जाता है। कैंटनों के बहुमत को निर्धारित करते समय पूरा कैंटन का एक मत और अर्द्ध-कैंटन का आधा मत गिना जाता है। प्रत्येक कैंटन में लोक मतदान (जनमत संग्रह) का परिणाम कैंटन का मत माना जाता है। कैंटनों का बहुमत प्राप्त करने के लिए $11\frac{1}{2}$ कैंटनों के समर्थन की आवश्यकता होती है।

मूल्यांकन—स्विस सशोधन प्रक्रिया का सबसे बड़ा गुण यह है कि यह अत्यधिक प्रजातांत्रिक है। इसमें नैदानिक सशोधन की प्रस्तावना से पुष्टि तक स्विस नागरिकों की साझेदारी है। नागरिकों की सकारात्मक इच्छा के बिना सविधान में कोई परिवर्तन नहीं हो सकता। विश्व के किसी अन्य सविधान में सैधान्तिक सशोधन की प्रक्रिया में नागरिकों की इतनी अधिक साझेदारी नहीं है।

है और उच्च सदन (राज्य परिषद) कैंटन का प्रतिनिधित्व करता है। उच्च सदन में प्रत्येक कैंटन को, अमरीका के सीनेट की भाँति, समान प्रतिनिधित्व दिया गया है। प्रत्येक पूरा कैंटन राज्य परिषद में दो प्रतिनिधि भेजता है और प्रत्येक अर्द्ध कैंटन एक प्रतिनिधि भेजता है। उच्च सदन में कैंटन के प्रतिनिधियों की विशेषता यह है कि उनके निर्वाचन की विधि एवं कायकाल प्रत्येक कैंटन के संविधान द्वारा निर्धारित किया जाता है। इसलिये प्रत्येक सदस्य के निर्वाचन की विधि एवं कायकाल भिन्न भिन्न है। यह तत्त्व अमरीकी सीनेट को सदस्यों के निर्वाचन की विधि एवं कायकाल से भिन्न है। अमरीका में सीनेट के सदस्यों के निर्वाचन की विधि एवं कायकाल संविधान द्वारा निश्चित है। इस तरह अमरीकी सीनेटरों में निर्वाचन एवं कायकाल सम्बन्धी भिन्नता नहीं पायी जाती, जबकि स्विस राज्य परिषद के सदस्यों में यह भिन्नता पायी जाती है।

6 सशोधन प्रक्रिया में एकको की साम्भेदारी—सघीय व्यवस्था में संविधान की सशोधन प्रक्रिया में एकको की साम्भेदारी होती है। संविधान में तब तक सशोधन नहीं हो सकता जब तक एकको का निश्चित बहुमत उसे स्वीकार नहीं कर लेता।

स्विट्जरलैण्ड संघ की इस आवश्यकता को भी पूरा करता है। स्विट्जरलैण्ड में संविधान में तब तक सशोधन नहीं हो सकता जब तक उसे सघीय सभा के दोनों सदनों द्वारा बहुमत से पारित न किया जाये और उसे लोगों एवं कैंटनों का बहुमत स्वीकार न कर ले।

7 दोहरी नागरिकता—सघीय व्यवस्था में नागरिकता दोहरी नागरिकता का उपयोग करने है। एक संघ की अर्थात् राष्ट्र की और दूसरी एकको की।

स्विट्जरलैण्ड संघ की इस आवश्यकता को भी पूरा करता है। स्विट्जरलैण्ड में नागरिक वस्तुतः तीन नागरिकताओं का उपयोग करता है। एक स्विट्जरलैण्ड की, दूसरी कैंटन की और तीसरी कम्प्यून की। उसकी कम्प्यून की नागरिकता अर्थात् दो नागरिकताओं की भाँति ग्रहणीय है। अनुच्छेद 43 के अनुसार 'कंटनों का प्रत्येक नागरिक स्विट्जरलैण्ड का नागरिक है।'

8 एकको का पृथक संविधान—सघीय व्यवस्था में एकको का अपना अपना पृथक संविधान होता है और उनकी राजनीतिक व्यवस्था उसी पर निर्भर करती है।

स्विट्जरलैण्ड संघ की इस आवश्यकता को भी पूरा करता है। स्विट्जरलैण्ड के प्रत्येक पूरा एवं अर्द्ध कैंटन का स्वयं के द्वारा निर्मित संविधान है। स्विस संविधान के अनुच्छेद 6 के अनुसार प्रत्येक कैंटन को अपने संविधान के लिये सघीय गारण्टी प्राप्त करनी होती है। सघीय गारण्टी तब प्रदान की जाती है जब कैंटन संविधान इन तीन शर्तों को पूरा करता हो, (1) उमम सघीय संविधान के

परिस्थिति में जब लोकिक प्रारम्भन द्वारा 50,000 मताधिकारी स्विस नागरिक सशोधन को माग करते हैं और सघीय सभा उससे सहमत नहीं होती और अपनी कैकल्पिक (प्रति) योजना को प्रस्तुत कर देती है।

6 विशेष ज्ञान का अभाव—प्राधुनिक समय में विधि निर्माण एक जटिल प्रक्रिया है। इसने लिए विशेष ज्ञान और अनुभव की आवश्यकता होती है। जब प्रशिक्षित एवं अनुभवी व्यक्तियों के लिये सविधान जैसे जटिल प्रश्नों पर निणय लेना कठिन होता है तो साधारण नागरिकों से, जो निरक्षर, अनभिज्ञ और उदासीन होते हैं, पिवेकपूर्ण निणय की अपेक्षा करना मिथ्या है।

समीक्षा प्रश्न

1. स्विट्जरलैण्ड के सविधान में सशोधन प्रक्रिया का वणन कीजिए।

12313

 0610112010

लाटरियो पर नियंत्रण, दरिद्र व्यक्तियों के शवों को दफनाया, सांख्यिक स्वास्थ्य तथा सफाई, गेहूँ का उत्पादन, विवाह समाज कल्याण परियोजनाएँ आदि ।

संघीय सरकार की आय के मुख्य स्रोत ये हैं (i) सीमा शुल्क, (ii) संघीय सम्पत्ति, (iii) डाक, तार और टेलीफोन प्रबंध (iv) सैनिक सेवा से विमुक्ति कर (v) उपलब्धि और अन्य प्राप्तियों से आय जिनका विधान द्वारा पूर्वावलोकन किया गया हो, (vi) रेल, (vii) गन पाउडर के उत्पादन एवं बिक्री से आय, (viii) उपाधियों पर मुद्राशुल्क (इसके अंतर्गत टिकटें शामिल हैं) (ix) बीमा प्रीमियम की रसीदों पर शुल्क और आय कागजात पर जो व्यापारिक वायवाही से सम्बंधित हो, (x) कच्चे और विनिर्मित तंबाकू पर कर, (xi) संघ सरकार एक कर व्यापार कर पर, एक राष्ट्रीय रक्षा व्यवस्था पर और एक वीयर पर लागू कर सकती है ।

संघीय सरकार के आय के स्रोतों की कुछ विशेषताएँ ये हैं—(i) संघ सरकार प्रत्यक्ष कर नहीं लगा सकती । उदाहरणतः संघीय सरकार आय कर नहीं लगा सकती क्योंकि यह अधिकार केवल कंटनों का है । इस पर भी संघ सरकार न समय समय पर “युद्ध शुल्क” के रूप में प्रत्यक्ष कर लगाया है । उदाहरणतः सन् 1915 में संघीय सरकार ने ‘युद्ध प्रत्यक्ष कर’ लगाया था । (ii) दूसरे संघीय सरकार सिद्धांततः कंटनों से प्राप्तियाँ (Contributions) प्राप्त करती है । यद्यपि 1849 के बाद संघ ने कंटनों से इन्हें कभी प्राप्त नहीं किया । दूसरा और, कंटन स्वयं संघ के सहायता अनुदान पर निर्भर करता है । (iii) तीसरे जहाँ अन्य संघीय राज्यों में संघ सरकार की आय का मुख्य स्रोत “आयकर” है वहाँ स्विट्जरलैण्ड में संघ सरकार की कुल आय का तीन-चौथाई भाग सीमा शुल्क से प्राप्त होता है ।

स्विट्जरलैण्ड में शक्तियों के विभाजन की कुछ अन्य विशेषताएँ निम्न हैं—

(a) अवशिष्ट शक्तियाँ—स्विट्जरलैण्ड में अवशिष्ट शक्तियाँ कंटनों के पास हैं ।

(b) विषयों में हिस्सेदारी—कुछ विषय ऐसे हैं जिन पर संघ और कंटन दोनों हिस्सेदार हैं अर्थात् एक ही विषय का मुख्य भाग संघ के क्षेत्राधिकार में है और उसी विषय का यून भाग कंटनों के क्षेत्राधिकार में है । उदाहरणतः अनुच्छेद 8 के अनुसार दूसरे राज्यों के साथ संधियाँ एवं उप संधियाँ करना संघीय क्षेत्राधिकार में आता है परंतु अनुच्छेद 9 के अनुसार कंटन राष्ट्र की अथ व्यवस्था के सम्बंध में पड़ोस के सम्बंध में एवं पुलिस के सम्बंध में दूसरे राज्यों के साथ संधियाँ कर सकता है । इसी प्रकार अनुच्छेद 27 के अनुसार उच्च शिक्षा (पोलि-टेक्निक स्कूल, विश्व विद्यालय एवं अथ उच्च शिक्षा संस्थाएँ) संघ के क्षेत्राधिकार

विरुद्ध पितृभूमि (स्वदेश) की स्वतन्त्रता को सुनिश्चिन करना, दश के अन्दर शांति और अच्छी व्यवस्था को बनाये रखना, सघ में सम्मिलित होने वाले राज्यों (कैन्टनो) की स्वतन्त्रता और अधिकारों की रक्षा करना तथा उनके सामान्य कल्याण का पोषण करना आदि।" इसी तरह अनुच्छेद 5 में "कैन्टनो को जो गारण्टियाँ दी गयीं हैं वे भी स्विट्जरलैण्ड के सघीय स्वरूप का अभिव्यक्त करती हैं। उदाहरणतः राज्यमण्डल कैन्टनो के क्षेत्र, अनुच्छेद 3 की सीमाओं के अंतर्गत उनकी प्रभुता, उनके संविधान, लोगों की स्वतन्त्रता और अधिकार तथा नागरिकों के सर्वैधानिक अधिकार और ऐसे अधिकार एवं शक्तियाँ जो जनता ने इन सत्ताओं को दी हैं आदि की गारण्टी देता है।" इन कारणों से आधार पर ही के सी ह्यूयरी स्विस संविधान में "राज्यमण्डल" शब्द के प्रयोग को "सघ" शब्द का पर्यायवाची मानता है।

स्विस संविधान में सघीय तत्त्व—स्विस संविधान के सघीय तत्त्व निम्न है—

1 लिखित, सर्वोच्च एवं कठोर संविधान—सघीय व्यवस्था में संविधान लिखित, सर्वोच्च और कठोर होता है। स्विस सघीय व्यवस्था इन आवश्यकताओं को पूरा करती है। स्विस संविधान लिखित है। उसमें 123 अनुच्छेद हैं। इन अनुच्छेदों में स्विस राजनीतिक ढाँचे का विवेचन किया गया है।

स्विस का संविधान देश का सर्वोच्च कानून है। सरकार के सभी अंग इस संविधान से शक्ति प्राप्त करते हैं। कोई अपने क्षेत्राधिकार का अतिक्रमण नहीं कर सकता। स्विस संविधान में सर्वोच्चता की विशेषता यह है कि वहाँ सघीय न्यायालय उसके संरक्षक और अभिभावक के रूप में इतना काम नहीं करती जितना कि स्विस लोग स्वयं उसके संरक्षक और अभिभावक के रूप में कार्य करते हैं। अमरीकी तथा भारतीय सघीय व्यवस्थाओं में सर्वोच्च न्यायालय संविधान की सर्वोच्चता की रक्षा करता है।

स्विस संविधान अमरीकी संविधान की भाँति अत्यधिक कठोर नहीं परंतु वह भारतीय संविधान से अधिक कठोर है। स्विस संविधान के अनुच्छेद 118 से 123 में संविधान में संशोधन प्रक्रिया का वर्णन किया गया है। जहाँ अन्य किसी भी सघीय संविधान में लागू की संशोधन प्रक्रिया के साथ सम्बद्ध नहीं किया गया, वहाँ स्विट्जरलैण्ड में लोगों को प्रत्यक्ष प्रजातंत्र के उपकरणों के माध्यम से—जनमत संग्रह और आरम्भन के माध्यम से—संशोधन प्रक्रिया के साथ सम्बद्ध किया गया है। स्विस संविधान में तब तक कोई संशोधन नहीं हो सकता जब तक सघीय सभा के दोनों सदन अपने बहुमत से उस पारित न कर दें और स्विस लोगों तथा कैन्टनो का बहुमत उसे स्वीकार न कर ले।

2 दोहरी शासन व्यवस्था—सघीय व्यवस्था में दोहरी शासन व्यवस्था होती है—एक सघ (केंद्र) की और दूसरी एकका (राज्यों) की। दोना संविधान

सामाजिक कल्याण आदि की आवश्यकताओं ने सघीय (केन्द्रीय) सरकार के हाथों में शक्तियों का केन्द्रीकरण कर दिया है।

स्विट्जरलैण्ड में सघीय सरकार की शक्तियों के विस्तार के कारणों का विश्लेषण करते हुए हैस ह्यूबर ने लिखा है कि "अंशता यूरोप में राष्ट्रीयता के उत्थान, देश के उत्तर और दक्षिण दिशा में स्थित देशों के एकीकरण, यातायात के साधनों के विकास वाणिज्य एवं उद्योग की आवश्यकताओं, आर्थिक साधनों पर निर्भरता की वृद्धि और आर्थिक संकटों के समय एक समान और कुशल आर्थिक नीति की आवश्यकताओं ने केन्द्रीय शक्ति को अत्यधिक बढ़ा दिया है।"

स्विस संविधान की जो अन्य व्यवस्थाएँ सघीय सरकार को कैंटनों की सरकारों से अधिक शक्तिशाली बनाती हैं, वे निम्न हैं—

(i) विवादों का निपटारा—अनुच्छेद 14 के अनुसार सघीय सरकार कैंटनों के पारस्परिक विवादों का निपटारा करती है। कैंटनों को उसके निर्णयों को स्वीकार करना पड़ता है।

(ii) सघीय हस्तक्षेप—सघीय सरकार को कैंटनों में स्वतः हस्तक्षेप करने का अधिकार है। उदाहरणतः अनुच्छेद 16 के अनुसार जब कभी स्विट्जरलैण्ड की सुरक्षा को खतरा उत्पन्न होता है अथवा कैंटनों के पारस्परिक विवादों के कारण स्विट्जरलैण्ड की अखण्डता को खतरा उत्पन्न होता है अथवा शांति भंग होती है तो सघीय सरकार कैंटन द्वारा सहायता की मांग का इंतजार किये बिना स्वतः हस्तक्षेप कर सकती है तथा शांति को बनाये रख सकती है। सामाजिक व्यवस्था को बनाये रखने तथा सघीय कानूनों को लागू करने और उपद्रवों को रोकने के लिए भी सघीय सरकार कैंटनों में हस्तक्षेप कर सकती है।

(iii) कैंटनों के पास सघीय हस्तक्षेप के विरुद्ध कोई उपचार उपलब्ध नहीं—स्विस कैंटनों के पास सघीय हस्तक्षेप के विरुद्ध कोई उपचार (Remedy) उपलब्ध नहीं है। जब कभी कोई सघीय कानून अथवा कार्यवाही कैंटन के क्षेत्राधिकार में हस्तक्षेप करती है तो कैंटनों के पास कोई ऐसा उपचार उपलब्ध नहीं कि वे उस हस्तक्षेप अथवा अतिक्रमण को रद्द करा सकें। इसका मूल कारण यह है कि स्विट्जरलैण्ड में न्यायिक निषेधाधिकार का अभाव है और सघीय न्यायाधिकरण सघीय सभा द्वारा पारित किसी कानून का अर्थ धोषित नहीं कर सकती। दूसरी ओर जब कोई कैंटन अपने क्षेत्राधिकार का अतिक्रमण करता है अथवा सघीय क्षेत्राधिकार में हस्तक्षेप करता है तो सघीय सरकार के पास उस रद्द कराने के अनेक उपचार उपलब्ध हैं। उदाहरणतः सघीय न्यायाधिकरण कैंटन के किसी कानून को अर्थ धोषित कर सकता है, यदि वह स्विस संविधान के विपरीत है।

(iv) सघीय सरकार की शक्तियों का व्यापक क्षेत्र—स्विट्जरलैण्ड में सघीय सरकार कैंटन सरकारों पर छापी रहती है। प्रथम, राष्ट्रीय महत्व के सभी विषय

है तो सघीय सरकार द्वारा निमित्त कानून ही माय होता है। स्विटजरलैण्ड में विधायी केंद्रीकरण के सिद्धांत को प्रशासनिक विनेद्रीकरण के सिद्धांत के माथ प्रपनाया गया है। उदाहरणतः केंद्रीय कानूनों को कैंटन मत्ताये ही लागू करती है।

4 स्वतंत्र एव शक्तिशाली यायापालिका—सघीय व्यवस्था में न्याय-पालिका स्वतंत्र और शक्तिशाली होती है। उसके पास यायिक पुनरावलोकन का अधिकार होता है। यायपालिका कायपालिका आदेशों एव व्यवस्थापिका के कानूनों की संवैधानिकता का जांचकरती है। पर यदि वे संवैधानिक धाराओं के विपरीत होते हैं तो उन्हें अवैध घोषित कर सकती है। इस यायिक निषेधाधिकार (Judicial Veto) कहा जाता है। अमरीकी व अत भारतीय सघीय व्यवस्थाओं में सर्वोच्च न्यायालय को यह अधिकार प्राप्त है।

स्विटजरलैण्ड सघ की इस महत्त्वपूर्ण आवश्यकता को पूरा नहीं करता। वस्तुतः वहाँ यायिक निषेधाधिकार को प्रजातांत्रिक अवधारणा के विपरीत समझा जाता है। जसाकि हैस हूवर ने कहा है कि "स्विस लोगों की दृष्टि में संवैधानिक कानूनों की यायिक समीक्षा प्रजातांत्रिक सिद्धांतों की उल्लंघना है।" स्विस सघीय यायाधिकरण को यायिक पुनरावलोकन का आंशिक अधिकार ही प्राप्त है। वह किसी कैंटन के कानून को अवैध घोषित कर सकती है, यदि वह संविधान के विपरीत होता है पर तु वह सघीय सभा द्वारा पारित किसी कानून को अवैध घोषित नहीं कर सकती। इस तरह जब कभी सघीय सभा अपने क्षेत्राधिकार का प्रतिक्रमण करती है अथवा कैंटनों के क्षम में हस्तक्षेप करती है तो उसे रोकने के लिये कैंटनों के पास कोई उपचार उपलब्ध नहीं।

स्विटजरलैण्ड में यायिक निषेधाधिकार की व्यवस्था नहीं है परन्तु वहाँ पर एक अय प्रकार का निषेधाधिकार है जिस जन निषेधाधिकार (Peoples Veto) कहते हैं। स्विस लोग प्रत्यक्ष प्रजातंत्र के उपकरणों जनमत संग्रह और आरम्भन के माध्यम से इसका प्रयोग करते हैं। इस तरह स्विटजरलैण्ड में स्विस लोग संविधान के संरक्षक और अभिभावक के रूप में काम करते हैं, सघीय यायाधिकरण नहीं।

5 द्वि सदनात्मक व्यवस्थापिका—सघीय व्यवस्था में सघीय व्यवस्थापिका द्वि सदनात्मक होती है। निम्न सदन सघ के लोगों का प्रतिनिधित्व करता है और उच्च सदन सघ के एकको का प्रतिनिधित्व करता है। उच्च सदन में एकको को समान प्रतिनिधित्व प्रदान किया जाता है।

स्विटजरलैण्ड सघ की इस आवश्यकता को पूरा करता है। स्विटजरलैण्ड में सघीय सभा का निम्न सदन (राष्ट्र परिषद) स्विस लोगों का प्रतिनिधित्व करता

परिनीमित न हो वे सम्पूर्ण सम्पन्न राज्य है।" निस्सन्देह कैंटन स्विस सभ से पृथक नहीं हो सकते परन्तु सभ भी उनकी सहमति के बिना उनके आकार में परिवर्तन नहीं कर सकता तथा उनके अस्तित्व को नष्ट नहीं कर सकता।

स्विस कैंटनो की वास्तविक स्थिति को निम्न तथ्यों द्वारा स्पष्ट किया जा सकता है—

(i) राजनीतिक जीवन के केन्द्र—निस्सन्देह कैंटनो से सभ की श्रौर शक्तियों का हस्तांतरण हुआ है, परन्तु आज भी कैंटन राजनीतिक जीवन के केन्द्र एवं प्रजातंत्र की प्रयोगशालायें हैं जैसाकि बोरिंगर ने कहा है कि "कैंटन ऐसे छोटे राष्ट्र हैं जो अपने राजनीतिक संगठन को पूरा बनाने और प्रजातांत्रिक समस्याओं का विकास करने के लिए निरंतर बने रहने वाली इच्छा से अनुप्राणित हैं।" कैंटन ही सघीय राजनेताओं के प्रशिक्षण स्थल हैं। स्विट्जरलैण्ड में राजनीतिक दलों का निर्माण कैंटन मुद्दों पर होता है, राष्ट्रीय मुद्दों पर नहीं।

(ii) कैंटन शक्ति शून्य नहीं—स्विस कैंटन शक्ति शून्य नहीं। उनके पास वर्तमान समय में भी कुछ महत्वपूर्ण शक्तियाँ हैं। प्रथम, अवशिष्ट शक्तियाँ कैंटनो के पास हैं। दूसरे, कैंटनो को समवर्ती क्षेत्राधिकार में आने वाले विषयों पर कानून बनाने का अधिकार है, बशर्ते कि वे सघीय कानूनों के विपरीत न हों। तीसरे, शिक्षा (उच्च शिक्षा को छोड़कर) और तरिके शांति और व्यवस्था, सांख्यिक निर्माण, प्रत्यक्ष कर जैसे विषय कैंटनो के पास हैं। चौथे, स्विस संविधान में तब तक कोई संशोधन नहीं हो सकता, जब तक कैंटनो और स्विस लोगों का बहुमत उसका अनुसमर्थन नहीं कर देता।

(iii) पारस्परिक निर्भरता—सभ और कैंटन एक दूसरे के सहयोग पर निर्भर करते हैं, प्रथम, कैंटनो के 44 प्रतिनिधि सघीय सभा के उच्च सदन (राज्य परिषद) में बैठते हैं और सघीय नीतियों एवं कानूनों के निर्माण में पूरा योगदान देते हैं। राज्य परिषद राष्ट्र परिषद के समान शक्तियों का उपयोग करती है। दूसरे कैंटन सरकारों के विभागाध्यक्ष सघीय सरकार के प्रतिनिधियों से वार्षिक सम्मेलनों में मिलते हैं तथा सामान्य विषयों पर विचार-विमर्श करते हैं। तीसरे, स्विट्जरलैण्ड में विधायी केन्द्रीकरण के साथ प्रशासनिक विकेन्द्रीकरण की व्यवस्था है। उदाहरणतः सघीय कर्मचारियों की संख्या अत्यधिक कम है। अतः कैंटन ही सघीय कानूनों को लागू करते हैं। इसी तरह स्विट्जरलैण्ड में सघीय न्यायाधिकारण के अधीन निम्न सघीय न्यायालय नहीं जिस प्रकार की अमेरिका में है। अतः कैंटन ही उनके निर्णयों का तालु करत हैं।

(iv) कैंटनों के अधिकारों एवं स्वतंत्रता की सुरक्षा—श्रिंग कैंटन ऐतिहासिक विकास का परिणाम है। यह ज्ञान में योग्य गण किमी प्र... जान

विरुद्ध कोई धारा न हो, (ii) उसमें सरकार को गणतन्त्रात्मक स्वरूप के अनुसार—प्रतिनिधात्मक अथवा प्रजातांत्रिक—राजनीतिक अधिकारों के प्रयोग का आश्रयामन हो, (iii) उसे लोगों के पूर्ण बहुमत ने स्वीकार कर लिया हो और नागरिकों के पूर्ण बहुमत की भाग पर उसमें तशोधन की गुञ्जाइश हो।

उपयुक्त बरणन से स्पष्ट है कि न्यायिक निषेधाधिकार को छोड़कर स्विट्जरलैण्ड सघीय व्यवस्था की सभी आवश्यकताओं को पूरा करता है। आशिक न्यायिक पुनरावलोकन की व्यवस्था स्विट्जरलैण्ड सघीय स्वरूप को बिगाडती नहीं क्योंकि इसकी पूर्ति जन निषेधाधिकार द्वारा हा जाती है। इस तरह स्विस् संविधान में "राज्य मण्डल" शब्द का प्रयोग "मिथ्या नाम" है और वह एक मघ है। के सी स्टीयर ने ठीक कहा है कि "राज्यमण्डल शब्द का प्रयोग "सघ" शब्द का पर्यायवाची है।"

B स्विस् सघ और कैंटन (Swiss Federation and Cantons)

स्विस् सघ और कैंटनों के पारस्परिक सम्बन्धों का निम्न शीर्षकों के अतगत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

1 सघ और कैंटनों में शक्तियों का विभाजन—सघ सघीय संविधानों की भांति स्विस् सघ और कैंटनों क्षेत्राधिकार को निर्धारित करने हेतु उनमें शक्तियों का विभाजन किया गया है। यह विभाजन अमेरीका और आस्ट्रेलिया की भांति "गणना और अवशेष" के सिद्धांत पर किया गया है। अर्थात् संविधान में सघीय सरकार की शक्तियों को स्पष्ट रूप से गिनाया गया है और शेष सारी शक्तियाँ कैंटनों को प्रदान कर दी गयी हैं। दूसरे शब्दों में, सघीय सरकार की शक्तियाँ परिभाषित, प्रत्यायोजित एवं सीमित हैं जबकि कैंटनों की शक्तियाँ अपरिभाषित हैं। इस तरह अवशिष्ट शक्तियाँ कैंटनों को प्रदान की गयी हैं। जैसाकि अनुच्छेद 3 में कहा गया है कि "जब तक कैंटनों की प्रभुता सघीय संविधान द्वारा परिसीमित न हो, वे सम्पूर्ण प्रभुत्व सम्पन्न राज्य हैं।"

स्विस् संविधान में सघीय शक्तियों को किसी एक अनुच्छेद में वर्णित नहीं किया गया अपितु वे संविधान के अनेक अनुच्छेदों में विखरी-पड़ी हैं। सघीय सरकार के क्षेत्राधिकार के अतगत आने वाले मुख्य विषय ये हैं विदेशी मामले, राजदूतों की नियुक्ति, दूसरे देशों के साथ संधियाँ, युद्ध घोषणा एवं शान्ति स्थापना, सेना का संगठन एवं मनीष सामग्री जुटाना, परमाणु ऊर्जा, गन पाउडर, डाक, तार, टेलीफोन रेल, मुद्रा, बैंक व्यवस्था, वाणिज्य, अंतरकैंटन व्यापार, सीमा शुल्क, माष तेल, औद्योगिक सम्बन्ध, स्विस् राष्ट्रीयता, दीवानी और फौजदारी कानून, कैंटनों के पारस्परिक झगडा का निपटारा एवं उनकी सुरक्षा की गारण्टी, प्राकृतिक साधनों का संरक्षण मछली पकडना, मृगया, जुआगृहा,

में आती है, परन्तु प्राइमरी शिक्षा (प्राइमरी स्कूलों का संगठन, निदेशन एवं परि-
वीक्षण) कैंटनों के क्षेत्राधिकार में आती है।

(c) समवर्ती क्षेत्राधिकार—कुछ विषय ऐसे हैं जिन पर सघ और कैंटन
दोनों का समवर्ती क्षेत्राधिकार है अर्थात् इन विषयों पर सघीय सरकार और कैंटनों
की सरकारें दोनों कानून का निर्माण कर सकती हैं। परन्तु यदि किसी समवर्ती
विषय पर बनाये गये सघीय कानून और कैंटनों के कानून में विरोध होता है तो
सघीय सरकार द्वारा निर्मित कानून ही माय एवं लागू होता है। समवर्ती क्षेत्रा-
धिकार के अंतर्गत आने वाले मुख्य विषय हैं, प्रेस पर नियंत्रण, राष्ट्रीय मार्गों
की सुरक्षा, प्रवासियों की व्यवस्था, उद्योगों की देखरेख, सगरोधन (Quarantine),
आदि।

(d) विकेंद्रीकृत सुरक्षा व्यवस्था—स्विस सुरक्षा व्यवस्था विकेंद्रीकृत है।
स्विस सघ की यह विशेषता अथवा सभी सघीय व्यवस्थाओं से भिन्न है, क्योंकि अथ
सभी सघीय व्यवस्थाओं में सुरक्षा निविदाद रूप से सघीय विषय होता है और
सेना सघ सरकार के अधीन होती है। दूसरी ओर, स्विस संविधान का अनुच्छेद 13
इस बात की स्पष्ट व्यवस्था करता है कि सघ सरकार को स्थानीय सेना रखने
का कोई अधिकार नहीं, परन्तु कैंटन सघीय सत्ता की अनुमति से 300 तक स्थायी
सैनिक रख सकते हैं। अनुच्छेद 20 के अनुसार सघीय सरकार ही सेना संगठन
सम्बन्धित कानून का निर्माण कर सकती है। आपातकाल में सेनापति का निर्वाचन
सघीय सभा करती है।

(e) विधायी केन्द्रीकरण सहित प्रशासनिक विकेंद्रीकरण—स्विटजरलैण्ड
में विधायी केन्द्रीकरण के साथ प्रशासनिक विकेंद्रीकरण की व्यवस्था की गयी है।
उदाहरणतः सघीय कानूनों का कैंटनों की सत्ता द्वारा ही लागू किया जाता है।

2 केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति—आधुनिक सघीय व्यवस्थाओं में केन्द्रीकरण की
प्रवृत्ति पायी जाती है। यह प्रवृत्ति बीसवीं शताब्दी में स्थापित किये गये सघीय
राज्यों में ही नहीं पायी जाती बल्कि अमरीका, आस्ट्रेलिया और स्विट्जरलैण्ड जैसे
परम्परागत सघीय राज्यों में भी पायी जाती है। केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति के कारण
ही अमरीकी सघीय व्यवस्था को 'केन्द्रित प्रजातंत्र' कहा जाता है। डूरोज ने
स्विस शासन को कैंटनों का 'शिक्षक एवं निरीक्षक' कहा है, सोवियत रूस से
की सघीय व्यवस्था 'प्रजातान्त्रिक केन्द्रीकरण' के नाम से प्रसिद्ध है, के सी
ह्वीपर ने भारतीय सघीय व्यवस्था को "अर्द्ध सघीय" कहा है।

शक्तियों के केन्द्रीकरण के पीछे अनेक कारण उत्तरदायी गह हैं। उदा-
हरणतः अणु युग की आवश्यकताओं, युद्ध के विविध स्वरूप (वास्तविक युद्ध,
शीत युद्ध तथा प्रति युद्ध) राष्ट्रीय सफ्टो आर्थिक मन्त्री, औद्योगिक क्रांति, पूँजी
और अणु समस्याओं, अंतरराज्यीय एवं अंतरराष्ट्रीय व्यापार, नियोजित विकास,

और एकको की सरकारें संविधान में सत्ता प्राप्त करती है। एकक सभ के विभाग अथवा प्रशासनिक जिले नहीं। उनका अपना अस्तित्व एवं क्षेत्राधिकार है।

(v) कठोर संविधान—दोनों सघीय व्यवस्थाओं में संविधान कठोर है अर्थात् दोनों में संविधान के संशोधन की विशिष्ट ही प्रक्रिया है और उस प्रक्रिया द्वारा उसमें संशोधन हो सकते हैं। अमरीका में संविधान में संशोधन तभी हो सकता है जब कांग्रेस के दोनों सदन अपने दो तिहाई बहुमत से उसे पारित कर दें तथा तीन चौथायी राज्य विधान सभाओं उसका अनुसमयन कर दें। स्विटजरलैण्ड में संविधान संशोधन तभी हो सकता है, जब सघीय सभा के दोनों सदन उसे अपने बहुमत से पारित कर दें तथा स्विस कैंटनो एवं लोगों का बहुमत उसका अनुसमयन कर दे।

(vi) शक्तियों के विभाजन के सिद्धांत एवं अवशिष्ट शक्तियों की स्थिति में समानता—दोनों सघीय व्यवस्थाओं में विषया का विभाजन “गणना और अवशेष के सिद्धांत” के आधार पर किया गया है अर्थात् दोनों में सघीय सरकार की शक्तियों को स्पष्ट रूप से गिनाया गया है और शेष सारी शक्तियों को एकका को प्रदान कर दिया गया है। दोनों में सघीय सरकार की शक्तियां परिभाषित, प्रत्यायो जित एवं सीमित हैं जबकि एकको की शक्तियां अपरिभाषित हैं अर्थात् दोनों में अवशिष्ट शक्तियां एकका के पास हैं।

(vii) एककों के पृथक् संविधान—दोना सघीय व्यवस्थाओं में एककों को स्वयं के द्वारा निमित्त संविधान रखने का अधिकार है। परंतु दोनों में एकको के संविधान सघीय संविधान के अनुरूप ही हो सकते हैं। एकको के संविधानों में कोई ऐसी धारा नहीं हो सकती जो सघीय संविधान के विरुद्ध हो उनका स्वरूप गणतंत्रात्मक ही हो सकता है।

(viii) उच्च सदन में एकको का समान प्रतिनिधित्व—दोनों सघीय व्यवस्थापिका के उच्च सदन में सभी छोटे-बड़े एकको को समान प्रतिनिधित्व दिया गया है। उदाहरणतः अमरीकी सीनेट में प्रत्येक अमरीकी राज्य दो प्रतिनिधि भेजता है। इसी प्रकार स्विस राज्य परिषद में प्रत्येक पूरा कैंटन दो प्रतिनिधि और प्रत्येक अर्द्ध कैंटन एक प्रतिनिधि भेजता है। स्विटजरलैण्ड में संवधानिक संशोधनों के समय प्रत्येक पूरा कैंटन का एक मत और प्रत्येक अर्द्ध कैंटन का आधा मत गिना जाता है।

(ix) संवधानिक संशोधनों में एकको की भूमिका—दोनों सघीय व्यवस्थाओं में संविधान में संशोधन के लिए एककों की भूमिका महत्वपूर्ण है। संविधान में तब तक संशोधन नहीं हो सकता जब तक निश्चित एकका की सहमति प्राप्त नहीं कर ली जाती।

सघीय सरकार को सौंपे गये हैं। दूसरे, संवैधानिक सशोधना और साधारण कानूनों ने भी सघीय सरकार की शक्तियों का विस्तार किया है। उदाहरणतः संवैधानिक सशोधनों द्वारा सांख्यिक कल्याण नागरिक सुरक्षा और श्रम कल्याण जैसे विषयों पर कानून निर्माण का अधिकार सघीय सरकार को दे दिया गया है। तीसरे, सम-वर्ती अधिकार क्षेत्र में रूके गये विषयों पर बनाये गये सघीय कानूनों को कैंटनों के कानूनों से प्राथमिकता दी जाती है, चौथे, एकको के वार्षिक बजट का 25% भाग सघ के सहायता अनुदान पर निर्भर करता है, आदि।

(v) कैंटनों की अथहीन प्रभुता—स्विस संविधान अनुच्छेद 3 में कैंटनों की प्रभुता की बाल करता है परन्तु "प्रभुता" शब्द का प्रयोग अथहीन और हास्यास्पद है। प्रभुता का अर्थ और बाह्य दृष्टिकोण से स्वतन्त्रता की मांग करती है, परन्तु स्विस कैंटन न आन्तरिक दृष्टि से और न बाह्य दृष्टि से स्वतन्त्र हैं। दानो दृष्टियों से कैंटन सघीय शक्तियों द्वारा सीमित है। स्विस कैंटनों का स्वयं के द्वारा निमित्त संविधान है परन्तु उन्हें अनुच्छेद 6 के अनुसार सघीय सत्ता से उसकी गारण्टी प्राप्त करनी पड़ती है और यह गारण्टी कुछ शर्तों के पूरा होने पर ही मिल सकती है। उदाहरणतः कैंटन संविधान में कोई ऐसी धारा नहीं होनी चाहिए जो स्विस संविधान की किसी धारा के विरुद्ध हो।

(vi) स्विस सघ के एकको को सघ में पृथक् होने का अधिकार नहीं। अन्तर-राष्ट्रीय कानून के अंतर्गत भी उनका कोई स्वतन्त्र अस्तित्व एवं व्यक्तित्व है।

(vii) अथ सघीय व्यवस्थाओं की भांति स्विटजरलैण्ड में भी सम्बद्धता और सुरक्षता की भावनाओं विद्यमान रही हैं। 'एक कानून और एक सेना' का आर प्रयोग इसी भावना की ओर संकेत करता है।

सघीय में स्विटजरलैण्ड में, अथ सघीय राज्या की भांति केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति पायी जाती है। जैसाकि रैपड ने लिखा है कि 'अमरीका की भांति स्विटजरलैण्ड में भी ऐतिहासिक विकास राष्ट्र की राजनीति को लण्डो से हटाकर अधिकाधिक पूरा की ओर ले जा रही है।'

3 वा कैंटन संवैधानिक दृष्टि से शून्य है—अथवा कैंटनों की वास्तविक स्थिति—स्विटजरलैण्ड में सघीय सरकार की शक्तियाँ व्यापक हैं। प्राथमिक समय की आवश्यकताओं को केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति पर ध्यान देती है। इस पर भी स्विस कैंटन संवैधानिक दृष्टि से शून्य नहीं व सघीय सरकार में विभाग अथवा प्रशासनिक विभे नहीं। उनका अपना स्वतन्त्र अस्तित्व एवं क्षेत्राधिकार है। संविधान का अनुच्छेद 1 स्विटजरलैण्ड के सम्पूर्ण प्रभुत्व अथवा 22 कैंटनों की जनता द्वारा स्विटजरलैण्ड के राष्ट्रमंडल का निर्माण की बात करता है अनुच्छेद 3 का भी स्पष्ट उल्लेख करता है कि अब तक कैंटनों की प्रभुता सघीय

सत्ता है।" जहाँ अमरीका में "नागरिक निषेधाधिकार विद्यमान है वहाँ स्विट्जरलैण्ड में इसे प्रजातन्त्र की अवधारणा के विपरीत समझा जाता है। जैसा कि हेस हूबर ने कहा है कि "स्विस लोगो की दृष्टि में सर्वप्रधान कानूनों की नागरिक समीक्षा प्रजातांत्रिक सिद्धांतों की उल्लंघना है।"

(ii) कार्यपालिका के स्वरूप एवं निर्वाचन में अंतर—अमरीकी मन्वीय व्यवस्था में कार्यपालिका का स्वरूप एकल है। वहाँ सभ और एकल में कार्यपालिका शक्ति प्रमश राष्ट्रपति और गवर्नरों में निहित है। अमरीकी सभीय व्यवस्था में राष्ट्रपति को कार्यपालिका निषेधाधिकार (निलम्बित एवं जेरी निषेधाधिकार) भी प्राप्त है। दूसरी ओर स्विस सभीय व्यवस्था में कार्यपालिका का स्वरूप बहुल है। वहाँ सभ और कैंटनों में कार्यपालिका शक्ति प्रमश सभीय परिषद और राज्य परिषदों (शासन परिषदों) में निहित है। स्विट्जरलैण्ड में सभीय परिषद के अध्यक्ष (स्विस राष्ट्रपति) को कार्यपालिका निषेधाधिकार प्राप्त नहीं।

अमरीकी सभीय व्यवस्था में राष्ट्रपति का निर्वाचन एक निर्वाचक मण्डल के द्वारा 4 वर्ष के लिए होता है। दूसरी ओर, स्विस सभीय परिषद का निर्वाचन सभीय सभा द्वारा 4 वर्ष के लिए होता है। सभीय परिषद का अध्यक्ष केवल एक वर्ष के लिए ही अपने पद पर रह सकता है।

(iii) नागरिकों की रचना एवं स्थिति में अंतर—अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय के नागरिकों की नियुक्ति सीनेट के अनुसमर्थन पर राष्ट्रपति द्वारा होती है। अमरीका में सर्वोच्च न्यायालय के अतिरिक्त अनेक निम्न सभीय न्यायालय भी हैं। दूसरी ओर, स्विट्जरलैण्ड में सभीय नागरिकों के नागरिकों का निर्वाचन सभीय सभा द्वारा होता है। स्विट्जरलैण्ड में सभीय नागरिकों के अधीन अथवा कोई निम्न सभीय न्यायालय नहीं है।

अमरीका में नागरिक पुनरावलोकन के कारण सर्वोच्च न्यायालय की स्थिति सुदृढ़ एवं प्रभावकारी है। वह कांग्रेस का तृतीय सदन बन गया है। दूसरी ओर, स्विट्जरलैण्ड में आशिक नागरिक पुनरावलोकन होने के कारण सभीय न्यायालय की स्थिति दुबल एवं निम्न है। स्विट्जरलैण्ड में नागरिकों के किसी कानून को तो रद्द कर सकती हैं परंतु सभीय सभा द्वारा पारित किसी कानून को रद्द नहीं कर सकती।

(iv) शक्तियों के वितरण में अंतर—दोनों सभीय व्यवस्थाओं में शक्तियों का वितरण 'गणना और अवश्य' के सिद्धांत के आधार पर किया गया है परंतु फिर भी उनके वितरण में अंतर है। उदाहरणतः अमरीका में कुछ शक्तियाँ सभ और एकल दोनों का विपरीत की गयी हैं, जबकि स्विट्जरलैण्ड में ऐसा नहीं किया गया। दूसरे, अमरीका में शक्तियों का वितरण एक मूल में किया गया है जबकि स्विट्जरलैण्ड में अनेक अनुच्छेदों में ऐसा किया गया है।

का परिणाम नहीं। निम्न सविधान भाषाई और सांस्कृतिक अल्प सख्यको की सुरक्षा का आण्वासन है, वह कैंटनों के अधिकारों एवं स्वतंत्रताओं की रक्षा पर भी बल देता है। अनुच्छेद 2 के अनुसार "मण्डलित राज्यों के अधिकार और स्वतंत्रता की रक्षा करना तथा उनके वैभव का उन्नयन करना" राज्यमण्डल का लक्ष्य है।

C स्विस एवं अमरीकी सघीय व्यवस्थाएँ—एक तुलनात्मक अध्ययन (Swiss and American Federal Systems—a Comparative study)

स्विट्जरलैण्ड और अमरीका दोनों सघीय राज्य हैं। दोनों की सघीय व्यवस्थाओं में पायी जाने वाली समानताओं और असमानताओं को निम्न शीपों के अंतर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

A समानताएँ—दोनों में मुख्य समानताएँ निम्न हैं—

(i) उद्भव में समानता—दोनों सघीय व्यवस्थाओं का उदय राज्यमण्डल (परिसर) की दुर्बलताओं के फलस्वरूप हुआ है। उदाहरणतः सन् 1789 के अमरीकी सविधान की सघीय व्यवस्था उसके पूर्व के राज्यमण्डल दुर्बलताओं के अनुभवों का परिणाम थी। इसी प्रकार सन् 1874 का स्विस सविधान सन् 1848 के सविधान तथा उससे पूर्व स्थापित किये गये राज्यमण्डल की दुर्बलताओं के अनुभवों का परिणाम था। यद्यपि 1874 के स्विस सविधान में राज्यमण्डल शब्द का ही प्रयोग किया गया है, परन्तु यहाँ, जैसा कि के सी ह्यूयर् ने कहा है "राज्यमण्डल शब्द का प्रयोग सघ का पर्याय है।"

(ii) उद्देश्यों में समानता—दोनों सघीय व्यवस्थाओं का निर्माण समान उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए हुआ। दोनों ही सुरक्षा की भावनाओं से चिंतित थी और अपनी स्वतंत्रता की रक्षा करना चाहती थीं। यदि अमरीकी व्यवस्था ब्रिटिश एवं स्पनिश साम्राज्यवाद से भयभीत थी तो निम्न व्यवस्था अपने पड़ोसी राज्यों से भयभीत थी।

(iii) निर्माण प्रक्रिया में समानता—स्विट्जरलैण्ड और अमरीका दोनों की व्यवस्थाएँ केन्द्रमुखी शक्तियों (Centripetal forces) की प्रक्रिया द्वारा स्थापित की गयी हैं, जबकि सोवियत रूस और भारत की सघीय व्यवस्थाएँ केन्द्रविमुखी शक्तियों (Centrifugal forces) की प्रक्रिया द्वारा स्थापित की गयी हैं।

(iv) लिखित एवं सर्वोच्च सविधान—दोनों सघीय व्यवस्थाओं के सविधान लिखित एवं सर्वोच्च हैं। निम्न सविधान में यदि 123 अनुच्छेद हैं तो अमरीकी सविधान में 7 अनुच्छेद हैं। स्विस सविधान अमरीकी सविधान से अधिक विस्तृत एवं व्यापक है।

दोनों सघीय व्यवस्थाओं के सविधान सर्वोच्च हैं। दोनों में सघाय सुरक्षा

अतिरिक्त कैंटन के सविधानों से इस धान की भी मांग करता है कि उन्हें कैंटन के नागरिकों के पूरा बहुमत ने स्वीकार कर लिया हो और उनके पूरा बहुमत की मांग पर उनमें मशोधन की गुज्जाइश हो।

(ix) उपचारों की व्यवस्था में अंतर—अमरीका में जब कभी सघीय सरकार अपने क्षेत्राधिकार का अतिक्रमण करके राज्य के क्षेत्राधिकार में हस्तक्षेप करती है तो राज्य सरकार सर्वोच्च न्यायालय की शरण ले सकती है तथा उससे छुटकारा पा सकती है। दूसरी ओर स्विटजरलण्ड में जब कभी कोई सघीय कानून कैंटन के क्षेत्राधिकार में हस्तक्षेप करता है तो कैंटन के पास उपचार के कोई साधन उपलब्ध नहीं क्योंकि स्विस सघीय न्यायाधिकरण को सघीय सभा द्वारा पारित किसी कानून को अवैध घोषित करने का कोई अधिकार नहीं। अतः स्विस कैंटनों को सघीय हस्तक्षेप को सहना पड़ता है।

(x) सबधानिक सशोधनों में एकफौं की भूमिका में अंतर—दोना सघीय व्यवस्थाओं में सविधान में तभी सशोधन हो सकता है जब एकको की निश्चित संख्या (स्विटजरलण्ड में कैंटनों के बहुमत और अमरीका में तीन-चौथायी राज्य विधान सभाओं) का अनुसमर्थन उसे प्राप्त हो जाता है, परंतु दोना में अंतर यह है कि जहाँ अमरीका में सघ के एकक सविधान में सशोधन का प्रस्ताव प्रस्तुत कर सकते हैं वहाँ स्विटजरलण्ड में कैंटनों को यह अधिकार प्राप्त नहीं है।

(xi) विधान निर्माण में नागरिकों की भूमिका में अंतर—अमरीकी सघीय व्यवस्था में विधान निर्माण के काय में (सबधानिक सशोधनों अथवा साधारण विधि निर्माण के काय में) अमरीकी नागरिकों की भूमिका नगण्य है। दूसरी ओर स्विटजरलण्ड में विधि निर्माण के काय में स्विस नागरिकों की भूमिका सक्रिय है। वहाँ प्रत्यक्ष प्रजातंत्र के उपकरण उपलब्ध हैं। विधि निर्माण के काय में स्विस नागरिकों के पास जनमत संग्रह के माध्यम से अंतिम और आरम्भन के माध्यम से शब्द कहने का अधिकार मजबूत होता है।

(xii) उच्च सदन के सदस्यों के निर्वाचन एवं कायकाल सम्बंधी अंतर—अमरीका में सीनेट के सदस्यों के निर्वाचन की विधि एवं कायकाल अमरीका सविधान द्वारा निश्चित है, अतः प्रत्येक सीनेटर राज्य के नागरिकों द्वारा प्रत्यक्ष रूप से 6 वर्ष के लिए निर्वाचित होता है। दूसरी ओर, स्विटजरलण्ड में राज्य परिषद के सदस्यों के निर्वाचन की विधि एवं कायकाल कैंटनों के अपने सविधानों द्वारा निश्चित होता है। यही कारण है कि राज्य परिषद के कुछ सदस्यों का निर्वाचन प्रत्यक्ष रूप से जनता द्वारा वयस्क मताधिकार के आधार पर, कुछ का अप्रत्यक्ष रूप से कैंटन की विधान सभा द्वारा एवं कुछ का सैण्डजिमिण्ड सभाओं द्वारा होता है। राज्य परिषद के सदस्यों का कायकाल भी भिन्न भिन्न है।

(x) सघीय अखण्डता—दोना सघीय व्यवस्थायें अखण्ड हैं। दोना मे एक्को को सघ से पृथक् होने का अधिकार नहीं।

(xi) एक्को की पूर्ववर्तिता—दोना सघीय व्यवस्थाओं के एकक सघ से पूर्ववर्ती हैं। यह न केवल स्विस सघ के लिए पूर्व सत्य है बल्कि अमरीकी सघ के लिये भी सत्य है। यद्यपि भूतपूर्व अमरीकी राष्ट्रपति लिन्कन ने कहा था कि 'सघ किसी भी राज्य (एकक) से पुराना है और उसने वस्तुतः उन्हें राज्य का दर्जा दिया है,' परन्तु "संयुक्त राज्य" शब्द अमरीकी एक्को की सघ से पूर्व की स्थिति को स्पष्ट करता है। यह भी सत्य है कि अमरीकी सघ निमित्त होने के बाद सघ ने अनेक क्षेत्रों को राज्य का दर्जा दिया है।

(xii) केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति—दोना सघीय व्यवस्थाओं में केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति पायी जाती है। जैसाकि रपड ने कहा है "कि दोगो की ऐतिहासिक विकास की प्रवृत्ति राष्ट्र के राजनीतिक गुस्त्वाकर्षण के केन्द्र को अधिक भागो से पूरा करने और स्थानांतरित करने की रही है।" दोना व्यवस्थाओं में एकक अपनी स्वायत्तता को बचाने में लगे हुए हैं। दोना व्यवस्थाओं में अणु युग की आवश्यकतायें, युद्ध का भयकर स्वरूप, आर्थिक नियोजन एवं समाज कल्याण की अनिवार्यतायें, सार्वजनिक संधोधन एवं व्याख्यायें आदि तत्व केन्द्र (सघ) की शक्तिशाली बनान में सहायक रहे हैं।

(xiii) सघ के एककों की सख्या में क्रमिक वृद्धि—दोना सघीय व्यवस्थाओं के प्रारम्भिक काल में एक्को की सख्या उनकी नहीं थी जितनी कि आज है। उदाहरणतः अमरीकी सघ में 1789 में 13 एकक थे परन्तु वर्तमान समय में उसके 50 एकक हैं। इसी प्रकार स्विस राज्यमण्डल में 1291 में 3 कैंटन थे परन्तु वर्तमान समय में उसके 26 कैंटन हैं।

B असमानतायें—दोना सघीय व्यवस्थाओं की असमानतायें मुख्यतः निम्न हैं—

(i) सघात्मकता की सुरक्षा के साधनों में अंतर—दोना सघीय व्यवस्थाओं में सघात्मकता की सुरक्षा हेतु विविध साधनों की अपेक्षा की गयी है। उदाहरणतः अमरीका में सघात्मकता की रक्षा हेतु शक्ति प्रयोजन के सिद्धांत एवं न्यायिक पुनरावलोकन के सिद्धांत को अपेक्षा की गयी है, जबकि स्विट्जरलैण्ड में शक्ति प्रयोजन के सिद्धांत का कठोरता से पालन किया गया है और न्यायिक पुनरावलोकन के सिद्धांत को अपेक्षा की गयी है। जहाँ में अमरीका व्यवस्थापिका, कार्यपालिका और न्यायपालिका त्रिकोण के समान हैं वहाँ स्विट्जरलैण्ड में सघीय सभा सघीय परिषद और सघीय न्यायिक विभाग के समान हैं। स्विस संविधान ने अनुच्छेद 71 में प्रयुक्त 'सघीय सभा स्विस राज्यमण्डल की सर्वोच्च'

संघीय परिषद् (The Federal Council)

संघीय सभा का निर्माण करते समय स्विस संविधान निर्माताओं ने अमरीकी कांग्रेस का सचेतन एवं सुविचारित अनुसरण किया है। उदाहरणतः उन्होंने स्विस परम्परा के विपरीत परन्तु अमरीकी कांग्रेस के अनुरूप स्विस संघीय सभा के दो सदनों की व्यवस्था की। परन्तु स्विस राष्ट्रीय कायपालिका का निर्माण करते समय उन्होंने अमरीका की एकल कायपालिका पद्धति का अनुसरण नहीं किया बल्कि एक ऐसी कार्यपालिका का निर्माण किया जो विश्व में अद्वितीय एवं निराली है। स्विस कायपालिका बहुल है, वह मण्डलीय अर्थात् कॉलिजियेट (Collegiate) है।

संगठन निर्वाचन एवं कायकाल—संघीय परिषद् के सात सदस्य हैं। इनकी निर्वाचन संघीय सभा के दोनों सदनों के संयुक्त अधिवेशन में चार वर्ष के लिए होता है। चार वर्ष से पूर्व उन्हें पदच्युत नहीं किया जा सकता। संघीय परिषद् का यह कायकाल संघीय सभा (राष्ट्र परिषद्) के कायकाल के समान है। इस अवधि के दौरान यदि मृत्यु, त्यागपत्र अथवा अन्य किसी कारण से कोई स्थान रिक्त हो जाता है तो उसकी पूर्ति संघीय सभा के अगले अधिवेशन में काय काल की शेष अवधि के लिए कर दी जाती है।

संघीय परिषद् के निर्वाचन की उक्त पद्धति से स्पष्ट है कि 'प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र का घर' कहलाये जाने वाले स्वित्जरलैंड में कायपालिका का चयन अप्रत्यक्ष रूप से होता है। उसका निर्वाचन प्रत्यक्ष रूप से स्विस जनता द्वारा नहीं होता। अप्रत्यक्ष निर्वाचन पद्धति के पीछे मूल भावना यह है कि केवल प्रशासनिक योग्यता, कुशलता, अनुभव, नम्रता और सदा भाव रखने वाले व्यक्तियों को ही कायपालिका में स्थान दिया जाय तथा उन्हें राजनीतिक दलों की दल दल से पृथक् रखा जाय। व्यवहार में ठीक यही हुआ है। जैसाकि हेनस हूबर ने कहा है कि 'अधिकांश संघीय पापद जनता के ही आदमी रहे हैं।' प्रायः संघीय सभा के अनुभवी सदस्यों में से संघीय

(x) सघीय अखण्डता—दोनों सघीय व्यवस्थाएँ अखण्ड हैं। दोनों में एकको को सघ से पृथक् होने का अधिकार नहीं।

(xi) एकको की पूर्ववर्तता—दोनों सघीय व्यवस्थाओं के एकक सघ से पूर्ववर्ती हैं। यह न केवल स्विस सघ के लिए पूर्व सत्य है बल्कि अमरीकी सघ के लिये भी सत्य है। यद्यपि भूतपूर्व अमरीकी राष्ट्रपति लिंकन ने कहा था कि 'सघ किसी भी राज्य (एकक) से पुराना है और उसने वस्तुतः उन्हें राज्य का दर्जा दिया है,' परन्तु "सयुक्त राज्य" शब्द अमरीकी एकको की सघ से पूर्व की स्थिति को स्पष्ट करता है। यह भी सत्य है कि अमरीकी सघ निर्मित होने के बाद सघ ने अनेक क्षेत्रों को राज्य का दर्जा दिया है।

(xii) केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति—दोना सघीय व्यवस्थाओं में केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति पायी जाती है। जैसाकि रैपड ने कहा है "कि दोनों की ऐतिहासिक विकास की प्रवृत्ति राष्ट्र के राजनीतिक गुरुत्वाकर्षण के केन्द्र को अधिक भाग से पूरा करने और स्थानांतरित करने की रही है।" दोनों व्यवस्थाओं में एकक अपनी स्वायत्तता को बचाने में लगे हुए हैं। दोनों व्यवस्थाओं में अगु युग की आवश्यकताएँ, युद्ध का भयकर स्वरूप, आर्थिक नियोजन एवं समाज कल्याण की अनिवार्यताएँ, सवधानिक सशोधन एवं व्याख्याएँ आदि तत्व केन्द्र (सघ) को शक्तिशाली बनाने में सहायक रहे हैं।

(xiii) सघ के एककों की संख्या में क्रमिक वृद्धि—दोना सघीय व्यवस्थाओं के प्रारम्भिक काल में एकको की संख्या उनकी नहीं थी जितनी कि आज है। उदाहरणतः अमरीकी सघ में 1789 में 13 एकक थे परन्तु वर्तमान समय में उसके 50 एकक हैं। इसी प्रकार स्विस राज्यमण्डल में 1291 में 3 कैंटन थे परन्तु वर्तमान समय में उसके 26 कैंटन हैं।

B असमानताएँ—दोनों सघीय व्यवस्थाओं की असमानताएँ मुख्यतः निम्न हैं—

(1) सघात्मकता की सुरक्षा के साधनों में अंतर—दोनों सघीय व्यवस्थाओं में सघात्मकता की सुरक्षा हेतु विविध साधनों को अपनाया गया है। उदाहरणतः अमरीका में सघात्मकता की रक्षा हेतु शक्ति पृथक्करण के सिद्धांत एवं यादिक पुनरावलोकन के सिद्धांत का अपनाया गया है, जबकि स्विट्जरलैण्ड में न शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त का महोरता से पालन किया गया है और न यादिक पुनरावलोकन के सिद्धांत को अपनाया गया है। जहाँ में अमरीका व्यवस्थापिका, न्यायपालिका और न्यायपालिका सरकार के समक्ष एवं समान अंग है वहाँ स्विट्जरलैण्ड में सघीय सभा, सघीय परिषद और सघीय न्यायाधिकरण से सर्वोच्च है। स्विस संविधान के अनुच्छेद 71 के अनुसार 'सघीय सभा स्विस राज्यमण्डल की सर्वोच्च

उदाहरणतः अपने कार्यकाल के दौरान उन्हें सैनिक सेवा से मुक्ति प्राप्त होती है तथा उन पर कोई फौजदारी मुकदमा नहीं चलाया जा सकता। दूसरे, यद्यपि उन्हें बर्न में रहना पड़ता है, परंतु अपने बंठनों में उनके नागरिक और राजनीतिक अधिकार बने रहते हैं।

अध्यक्ष एवं उपाध्यक्ष—संघीय परिषद का एक अध्यक्ष और एक उपाध्यक्ष होता है जो स्विस राज्यमण्डल का क्रमशः राष्ट्रपति और उपराष्ट्रपति होता है। संघीय सभा, संघीय परिषद के सदस्यों में से एक वर्ष के लिये एक को अध्यक्ष और दूसरे को उपाध्यक्ष निर्वाचित करती है। कोई सदस्य लगातार दो वर्षों के लिए उपाध्यक्ष नहीं चुना जा सकता। सामान्य परम्परा यह है कि उपाध्यक्ष को अध्यक्ष बना दिया जाता है और उपाध्यक्ष का प्रति वर्ष निर्वाचन कर दिया जाता है। यहाँ ज्येष्ठता के नियम का पालन किया जाता है। अर्थात् संघीय परिषद के सदस्यों को उपाध्यक्ष और अध्यक्ष का पद बारी बारी से ज्येष्ठता के नियमानुसार प्राप्त होता है।

स्विस राष्ट्रपति की शक्तियाँ केवल औपचारिक हैं। उसकी प्रमुख शक्तियाँ ये हैं (i) देश के अंदर व बाहर स्विस राज्यमण्डल का प्रतिनिधित्व करना, (ii) विदेशी राजदूतों का स्वागत करना तथा उनके मान पत्रों को स्वीकार करना, (iii) संघीय सभा द्वारा पारित कानून पर हस्ताक्षर करना, (iv) संघीय चांसलरी के कार्यों का निर्देशन एवं नियमन करना, (v) संघीय परिषद की बैठकों की अध्यक्षता करना, (vi) संघीय परिषद में किसी विषय पर समान मत होने पर निर्णायक मत का प्रयोग करना, (vii) मन्त्रीय सरकार के विभागों का निरीक्षण करना तथा उनमें मन मय पैदा करना।

स्विस राष्ट्रपति की स्थिति न तो अमरीकी राष्ट्रपति की भाँति है और न ब्रिटिश प्रधानमंत्री की भाँति है। वह न तो संघीय परिषद के सदस्यों को नियुक्त करता है, न उन्हें विमुक्त कर सकता है और न ही उनके विभागों में परिवर्तन कर सकता है। जसा कि अमरीकी राष्ट्रपति अथवा ब्रिटिश प्रधानमंत्री अपने अपने मन्त्रिमण्डल के सदस्यों को नियुक्त अथवा विमुक्त कर सकते हैं अथवा उनके विभागों में परिवर्तन कर सकते हैं। जहाँ अमरीका के राष्ट्रपति और ब्रिटिश प्रधानमंत्री की स्थिति प्रधानता की होती है वहाँ स्विस राष्ट्रपति की स्थिति समकक्षों में प्रथम की भी नहीं होती है। संघीय परिषद के सदस्य पूरा समान शक्तियों का उपयोग करते हैं। कोई किसी के अधीन नहीं, कोई कि ही विशेषाधिकारों का प्रयोग नहीं करता। राष्ट्रपति सहित संघीय परिषद का प्रत्येक सदस्य अपने-अपने विभाग का प्रमुख होता है। दूसरे स्विस राष्ट्रपति किसी प्रकार के निषेधाधिकार का प्रयोग नहीं करता जिस प्रकार अमरीकी राष्ट्रपति स्वयं और जेबो निषेधाधिकार का प्रयोग करता है। स्विस राष्ट्रपति का केवल यह विशेषाधिकार है कि उस संघीय परिषद के प्रत्येक सदस्य की तुलना में 12000 फ्रैंक प्रतिवर्ष अधिक प्राप्त होते हैं।

(v) सघीय शक्तियों की व्यापकता में अन्तर—अमरीका में सघीय सरकार की शक्तियों का क्षेत्र इतना व्यापक नहीं जितना कि स्विस् सघीय सरकार का है। उदाहरणतः अमरीका में किसी राज्य में अशांति अथवा उपद्रव की स्थिति में सघीय सरकार राज्य सरकार की माग अथवा प्रायना पर ही हस्तक्षेप कर सकती है। दूसरी ओर, स्विटजरलैण्ड में सघीय सरकार को कैंटन सरकार की माग अथवा प्रायना का इतजार करने की आवश्यकता नहीं, वह स्वयं हस्तक्षेप कर सकती है। इस तरह स्विटजरलैण्ड में पहन-कदमी (Initiative) सघ सरकार के हाथों में है। दूसरे, स्विटजरलैण्ड में जब कभी कैंटन अपने सविधान में सशोधन करने हैं तो उन्हें सघ की स्वीकृति प्राप्त करनी पड़ती है अमरीका में ऐसी कोई व्यवस्था नहीं है। तीसरे, स्विटजरलैण्ड में कंटो के पारस्परिक विवादों का निपटारा सघीय सत्ता करती है, अमरीका की भाँति न्यायालय नहीं।

(vi) एककों के कतिपय अधिकारों में अन्तर—अमरीका में राज्यों को सुरक्षा और विदेशी राज्यों के साथ की जाने वाली सन्धियों के सम्बन्ध में कोई अधिकार नहीं। अमरीका में ये विषय पूर्णतः सघीय विषय हैं। दूसरी ओर, स्विटजरलैण्ड में कैंटनों को इन राष्ट्रीय महत्व के विषयों पर भी कुछ अधिकार प्राप्त हैं। उदाहरणतः स्विटजरलैण्ड में कैंटन, सघीय सत्ता की अनुमति से, 300 तक सैनिक रख सकते हैं। इसी प्रकार कैंटन राष्ट्र की अथ-व्यवस्था के सम्बन्ध में तथा पुलिस के सम्बन्ध में दूसरे राज्यों के साथ सन्धि कर सकते हैं।

(vii) सघीय विषयों के प्रबन्ध में अन्तर—अमरीका में सघीय सरकार के पास अपने कार्यों का प्रबन्ध करने के लिए एक विशाल नौकरशाही है। इसीलिए उसे राज्य सरकारों की नौकरशाही पर निर्भर नहीं रहना पड़ता। दूसरी ओर स्विस् सघीय सरकार के पास अपनी विशाल नौकरशाही का अभाव है। अतः उसे अपने विषयों का प्रबन्ध करने के लिए कैंटनों की नौकरशाही पर निर्भर करना पड़ता है। स्विस् पदाधिकारी भुविजल से निरीक्षण और सामान्य दखलेंद का कार्य ही कर सकते हैं। दूसरे शब्दों में, स्विटजरलैण्ड में विधायी बन्द्रीकरण के साथ प्रशासनिक विवेकीकरण की व्यवस्था है।

(viii) एककों के सविधानों की सघीय सविधानों के साथ अनुरूपता में अन्तर—निस्सन्देह दोनों सघीय व्यवस्थाएँ एकका का पृथक-पृथक सविधान निर्मित करने की आज्ञा देती हैं परन्तु जहाँ अमरीकी सविधान राज्य के सशोधना को गारण्टी देने के लिए दो शर्तें निर्धारित करता है वहाँ स्विस् सविधान कैंटनों के सविधानों को गारण्टी देने के लिए तीन शर्तें निर्धारित करता है। उदाहरणतः अमरीकी सविधान राज्यों के सविधानों से केवल इम बात की माग करता है कि उनमें कोई ऐसी धारा नहीं होनी चाहिए जो सघीय सविधान की किसी धारा के विपरीत हो और उनके शासन का स्वरूप गणतन्त्रात्मक होना चाहिए दूसरे ओर स्विस् सविधान इन दो भागों के

चान्सलर का निर्वाचन, मधीय परिषद के सदस्यों की भाँति, सघीय सभा के दोनों सदस्यों के संयुक्त अधिवेशन में चार वर्ष के लिये किया जाता है। परंतु परम्परा के अनुसार जब तक वह अयोग्य सिद्ध नहीं होता, उसका सेवा निवृत्ति की आय तक पुनर्निर्वाचन होता रहता है। चान्सलर के कार्यों में सहायता करने के लिए उप-चान्सलरों की नियुक्ति की जाती है।

चान्सलरी सघीय परिषद के विशेष निरीक्षण में कार्य करती है। चान्सलर के मुख्य कार्य निम्न हैं—

(i) सघीय सभा और सघीय परिषद दोनों के सचिव के रूप में कार्य करना। इसे "गौरवमयी प्रधान लिपिक" का सजा दी गयी है।

(ii) सघीय सभा और सघीय परिषद की बैठकों में भाग लेना, उनके कार्यों की रिपोर्ट तैयार करना तथा उनका रेकॉर्ड रखना।

(iii) सघीय सभा द्वारा पारित विधेयकों पर प्रति हस्ताक्षर करना।

(iv) कानूनों का प्रकाशन कराना, सघीय सभा की कार्यवाही का राष्ट्रीय भाषाओं में अनुवाद कराना।

(v) सघीय सभा के चुनाव, जनमत संग्रह, आरम्भन आदि की व्यवस्था करना।

सघीय परिषद की शक्तियाँ

(Powers of the Federal Council)

स्विस सघीय परिषद की शक्तियों को अनुच्छेद 102 के 16 अनुभागों में विभक्त किया गया है। इन अनुभागों में उसकी जिन सर्वोच्च शक्तियों का वर्णन किया गया है वे अन्य देशों की कार्यपालिकाओं की शक्तियों के समान ही नहीं बल्कि उनसे अधिक भी हैं। जैसाकि जेम्स ब्राइस ने कहा है कि "वैधानिक दृष्टि से व्यवस्थापिका की सेवा करते हुए भी सघीय परिषद व्यवहार में ब्रिटिश मंत्रिमण्डल के बराबर और फ्रेंच मंत्रिमण्डल से अधिक शक्ति का प्रयोग करती है। वह पथ प्रदर्शक भी है और साधन भी, वह प्रायः सुझाव भी देती है और विधेयकों के प्रारूप को तैयार भी करती है।"

स्विस सघीय परिषद की शक्तियाँ मुख्यतः निम्न हैं—

1 कार्यपालिका शक्तियाँ—अनुच्छेद 95 के अनुसार "स्विस राज्यमण्डल की सर्वोच्च निर्देशन और कार्यपालिका शक्ति सघीय परिषद के हाथों में है।" इसकी कार्यपालिका शक्तियाँ मुख्यतः निम्न हैं—

(i) राज्यमण्डल के कानूनों और अध्यादेशों के अनुसार प्रशासन का संचालन एवं निरीक्षण करना।

(ii) संविधान तथा राज्यमण्डल के कानूनों एवं अध्यादेशों को कार्यान्वित करना तथा उनकी अनुपालना के लिए आवश्यक कार्यवाही करना।

कुछ सदस्य 4 वर्ष के लिए, कुछ 3 वर्ष और कुछ 1 वर्ष के लिए निर्वाचित होते हैं। २

(xiii) प्रत्यक्ष करों की व्यवस्था में अंतर-अमरीका में सघीय सरकार को अमरीकी नागरिकों पर प्रत्यक्ष कर लगाने का अधिकार है परन्तु स्विट्जरलैण्ड में सघीय सरकार को स्विस नागरिकों पर प्रत्यक्ष कर लगाने का अधिकार नहीं है। वह कैंटनों के माध्यम से ही कर लगा सकती है।

(xiv) अमरीकी सघीय व्यवस्था में पूर्ण एव अर्द्ध राज्या की कोई व्यवस्था नहीं जबकि स्विट्जरलैण्ड में 19 पूर्ण कैंटन और 6 अर्द्ध कैंटन हैं।

(xv) अमरीकी सघीय व्यवस्था में नागरिकों के मूल अधिकारों का उल्लेख मूल सविधान में नहीं किया गया था। नागरिकों के मूल अधिकारों को प्रथम दस संधोधनों द्वारा जोड़ा गया है। दूसरी ओर, स्विस नागरिकों के मूल अधिकारों का वर्णन मूल सविधानों के अनेक अनुच्छेदों में किया गया है।

समीक्षा प्रश्न

- 1 स्विस सघीय व्यवस्था की प्रवृत्ति की विवेचना कीजिये।
- 2 सघीय शासन की क्या विशेषताएँ हैं? स्विट्जरलैण्ड में यह कहा तक विद्यमान है?
- 3 स्विस सघीय सरकार और कैंटनों की सरकारों के पारस्परिक सम्बन्धों की विवेचना कीजिये।
- 4 "केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति के बावजूद कैंटन स्विस सर्वैधानिक पद्धति के महत्वपूर्ण अंग बने हुए हैं।" (जचर द्वारा) इस कथन की विवेचना कीजिये।
- 5 अमरीकी तथा स्विस सघीय व्यवस्थाओं की तुलना कीजिए।

सभी स्थितियाँ म विधेयको क प्राप्प को सघीय परिषद ही तैयार करती है। इसी लिय सघीय परिषद को "प्राप्प कार्यालय" (Drafting Bureau) कहा जाता है।

(ii) साधारण विधेयको तथा मर्यादात्मक मंशोधनो से सम्बन्धित विधेयको को सघीय सभा के समक्ष प्रस्तुत करना। अधिकांश विधेयक सघीय परिषद द्वारा ही प्रस्तुत किय जात है।

(iii) सघीय सभा म विधेयको से सम्बन्धित सन्देश अथवा रिपोर्ट प्रस्तुत करना। यह परम्परा बन गयी है कि सघीय परिषद से सन्देश अथवा रिपोर्ट आने पर ही सघीय सभा किसी विधेयक के प्रस्ताव पर विचार विमर्श शुरू करती है। जैसाकि फिस्टीफेरहूज ने कहा है कि 'सघीय परिषद आरम्भ करती है, सघीय सभा सशोधन करती है।'

(iv) सघीय सभा की ममितियाँ जब विधेयको की जांच एवं समीक्षा करती है तो सघीय परिषद के सदस्य उसमें उपस्थित होते हैं, उसकी कायवाही में भाग लेते हैं तथा उसके प्रतिवेदनो को प्रभावित करते हैं।

(v) सघीय परिषद के सदस्य सघीय सभा के सदस्य नहीं होते। फिर भी वे उसके सदस्यो की बैठको म उपस्थित होते हैं, उसके बाद विवाद में भाग लेते हैं, प्रश्नो के उत्तर देते हैं, आदि। इस पर भी वे मतदान में भाग नहीं लेते। सक्षेप में सघीय परिषद के सदस्य सघीय सभा की विधायी क्रिया को शक्तिशाली ढंग से प्रभावित करते हैं। जैसाकि रैपड ने कहा है कि "स्विट्जरलैण्ड में सरकार व्यवस्थापिका का जितना प्रभावशाली ढंग से भाग निर्देशन करती है, उतना अन्य किसी देश की सरकार नहीं करती।"

(vi) स तीय कानूनो का लागू करने के उद्देश्य से सघीय परिषद प्रत्यायोजित शक्ति के अ त्तगत नियमो व उपनियमो का निर्माण कर सकती है। उनका प्रभाव सघीय सभा द्वारा पारित कानूनो के समान होता है। सन्नेप में, जैसाकि रैपड ने कहा है "वस्तुतः और सबधानिक भावना के सबधा विपरीत सघीय परिषद विधायी कार्यों के साथ साथ कायपालिका और प्रशासनिक कार्यों को भी सम्पन्न करती है।"

3 वित्तीय शक्तियाँ—सघीय परिषद की वित्तीय शक्तियाँ मुख्यतः निम्न हैं—

(i) स्विस राज्यमण्डल के धन का प्रबंध करना।

(ii) वार्षिक बजट तैयार करना तथा उसे सघीय सभा की स्वीकृति के लिए उसके समक्ष प्रस्तुत करना।

(iii) आय-व्यय का लेखा रखना तथा सघीय सभा द्वारा स्वीकृत व्यय की की देखरेख करना।

4 वार्षिक शक्तियाँ—सन् 1914 में सघीय परिषद की वार्षिक शक्तियो में काफी कमी कर दी गयी थी। फिर भी वह उन वार्षिक शक्तियो का प्रयोग

परिषद के सदस्यों का निवाचन कर दिया जाता है। यद्यपि निर्वाचित होने के बाद उन्हें संघीय सभा की अपनी सदस्यता से त्यागपत्र देना पड़ता है। वस्तुतः संघीय सभा उन्हें बार-बार पुनः निर्वाचित कर देती है और वे तब तक अपने पद पर बने रहते हैं जब तक वे इस पर रहकर सेवा करना चाहते हैं। यही कारण है कि संघीय पापद एक लम्बे समय तक अपने पद पर बने रहते हैं। उदाहरणतः संघीय पापद सिगनर गुसिप मोटा (Signor Guesppe Motta) 30 वर्षों तक, नेएफ (Naeff) 27 वर्षों तक और हेर वैल्टी (Her Welti) 25 वर्षों तक अपने पद पर बने रहे।

संघीय परिषद के सदस्यों के निर्वाचन के सम्बन्ध में कुछ अन्य नियम व परम्परायें इस प्रकार हैं (i) अनुच्छेद 96 के अनुसार किसी भी एंटरकैंटन से संघीय परिषद के लिए एक से अधिक सदस्य नहीं चुने जा सकते। (ii) एक सम्बन्ध तथा विवाह द्वारा सम्बन्धित दो निरंकुश सम्बन्धी संघीय परिषद के सदस्य नहीं हो सकते। (iii) संघीय परिषद में जर्मन भाषा बोलने वाले कैंटनों के पाठ में अधिक सदस्य नहीं हो सकते। सामान्यतः संघीय परिषद में चार जर्मन भाषा बोलने वाले, दो फ्रेंच भाषा बोलने वाले और एक इटालियन भाषा बोलने वाले कैंटनों का प्रतिनिधित्व होता है। (iv) वन, ज्यूरिच और वाद जैसे बड़े अर्थात् अधिक जनसंख्या वाले कैंटनों का एक एक प्रतिनिधि संघीय परिषद में अवश्य लिया जाता है। इस तरह इन नियमों और परम्पराओं द्वारा स्विटजरलैण्ड में संघीय परिषद में क्षेत्र, भाषा, धर्म, वर्गों और दलों के प्रतिनिधित्व की समस्या का हमेशा के लिए समाधान कर दिया गया है।

योग्यताएँ—कोई भी स्विस नागरिक जो राष्ट्र परिषद के लिये योग्यताएँ रखता है, संघीय परिषद का सदस्य चुना जा सकता है। सिद्धांततः संघीय सभा के सदस्य संघीय परिषद के सदस्य नहीं हो सकते, परंतु व्यवहार में संघीय सभा के सदस्यों से ही उन्हें चुना जाता है और चुना जाने के बाद वे संघीय सभा की अपनी सदस्यता से त्यागपत्र दे देते हैं। कोई भी संघीय पापद अपने वायकाल के दौरान किसी अन्य व्यवसाय को नहीं अपना सकता।

वेतन—संघीय परिषद के सदस्यों को संघीय कोष से वेतन दिया जाता है। जहाँ सन् 1848 में प्रत्येक पापद का वार्षिक वेतन 5 000 फ्रैंक था वहाँ वर्तमान समय में प्रत्येक पापद को 2 लाख 3 हजार फ्रैंक प्रतिवर्ष वेतन के रूप में प्राप्त होते हैं। केवल अध्यक्ष को 2 लाख 15 हजार फ्रैंक प्रतिवर्ष प्राप्त होते हैं। सेवा से निवृत्त होने पर यदि किसी सदस्य ने 10 वर्ष तक उसकी सदस्यता ग्रहण की होती है तो उसे पेंशन भी प्राप्त होती है।

विशेषाधिकार एवं उन्मुक्तियाँ—संघीय परिषद के सदस्यों को वे विशेषाधिकार एवं उन्मुक्तियाँ प्राप्त होती हैं जो संघीय सभा के सदस्यों को प्राप्त होती हैं।

स्थापिका के सम्बन्ध भी अद्वितीय है। वे न तो ब्रिटेन जैसी ससदात्मक प्रणालियों में मन्त्रिमण्डल और सदन के सम्बन्धों की भाँति है और न अमरीका जैसी अध्यक्षतात्मक प्रणालियों में राष्ट्रपति और कांग्रेस के सम्बन्धों की तरह है। उनके सम्बन्धों में ससदात्मक और अध्यक्षतात्मक दोनों शासन प्रणालियों के गुणों का समावेश किया गया है और उनकी त्रुटियों को दूर रखा गया है।

सघीय परिषद और सघीय सभा के सम्बन्धों को निम्न बिन्दुओं द्वारा अभिव्यक्त किया जा सकता है—

1 सिद्धांततः सघीय परिषद सघीय सभा का अधीन है। वह उसके आदेशों और निर्देशों को कार्यान्वित करने वाली एक निकाय है। वह उसकी सेविका और अभिकर्ता है। उसे अपने स्वामियों की इच्छाओं का आदर करना पड़ता है उसे प्रति वर्ष अपने कार्यों की एक रिपोर्ट उसके समक्ष प्रस्तुत करनी पड़ती है। सवधानिक सशोधनों के प्रश्न पर दोनों सदनों में मतभेद होने की स्थिति में यदि सघीय सभा का समय से पूर्व विघटन हो जाता है तो सघीय परिषद का भी विघटन हो जाता है और नवनिर्वाचित सघीय सभा पुनः शेष वर्षों के लिए सघीय परिषद का निर्वाचन करती है।

उपरोक्त तथ्यों के बावजूद सघीय परिषद व्यवहार में एक स्वतंत्र और स्थायी संस्था है। उदाहरणतः सघीय परिषद का निर्वाचन सघीय सभा के दोनों सदनों के संयुक्त अधिवेशन में चार वर्षों के लिए होता है, परन्तु सघीय सभा, ब्रिटिश कॉमन सभा की भाँति, अविश्वास का प्रस्ताव पारित करके उसे समय से पूर्व पद हटायुक्त नहीं कर सकती। सघीय परिषद का कार्यालय अमरीकी राष्ट्रपति की भाँति निश्चित है। स्विस सघीय पापद्वार गार पुनर्निर्वाचित होते रहते हैं, जिसके कारण वे एक लम्बे समय तक अपने पद पर बने रहते हैं। उदाहरणतः सिगनर गुत्तिप मोटा 30 वर्षों तक सघीय पापद्वार रहें। सघीय परिषद का स्थायित्व उसे प्रतिष्ठा, स्तर और प्रभाव प्रदान करता है।

2 सिद्धांततः स्विटजरलण्ड में विधायी क्रिया स्विस लोगों अथवा सघीय सभा अथवा सघीय परिषद में से किसी के द्वारा आरम्भ की जा सकती है, परन्तु व्यवहार में हर स्थिति में विधान के प्रारूप का सघीय परिषद ही तैयार करती है और 9⁶ प्रतिशत विधेयकों को वह ही सघीय सभा में प्रस्तुत करती है।

3 सिद्धांततः सघीय परिषद सघीय सभा का नतृत्व नहीं करती अर्थात् ब्रिटेन जैसा मन्दीय प्रणालियों में मन्त्रिमण्डलीय व्यवस्थापिका का नतृत्व करता है परन्तु व्यवहार में वह उसका प्रतिनिधित्व करती है। उदाहरणतः सघीय सभा सघीय परिषद से सदन अथवा रिपाट मान पर ही किसी विधेयक पर विचार विमर्श शुरू करती है सघीय परिषद ने सदस्या की उपस्थिति में सघीय सभा की

तथा आपात स्थिति में सघीय परिषद उसे कुछ विशेष अधिकार प्रदान करती है परन्तु उन सब कार्यों पर सघीय परिषद की स्वीकृति की आवश्यकता होती है। रपड न ठीक लिखा है कि 'स्विस राष्ट्रपति का कोई वास्तविक राष्ट्रीय महत्त्व नहीं होता उसे कोई विशिष्ट विशेषाधिकार प्राप्त नहीं, उसका कोई विशेष प्रभाव नहीं।' स्विस राष्ट्रपति का पद शक्ति का पद नहीं, यह केवल सम्मान और प्रतिष्ठा का पद है जो किसी वृद्ध पुरुष को प्रधान कर दिया जाता है।

प्रशासनिक विभाग—सघीय परिषद के सात प्रशासनिक विभाग हैं। ये हैं (i) राजनीतिक विभाग—इन विदेशी मामलों का विभाग भी कहते हैं, (ii) गृह विभाग—इसमें सप्रहालय सावजनिक भवन, जगलात, मतस्य आदि विषय शामिल हैं (iii) न्याय और पुलिस विभाग, (iv) सैनिक विभाग, (v) वित्त और सोमा शुल्क विभाग, (vi) सावजनिक अर्थव्यवस्था विभाग—इसे उद्योग, व्यापार, कृषि और श्रम विभाग भी कहते हैं, (vii) डाक और रेलरोड विभाग—इसमें सभी प्रकार की संचार व्यवस्थायें और जल शक्ति आदि शामिल हैं।

सघीय परिषद के विभागों का वितरण सिद्धान्ततः सघीय सभा द्वारा किया जाता है। परन्तु व्यवहार में सघीय परिषद स्वयं ही विभागों का वितरण कर लेती है। यहाँ भी प्रशासनिक योग्यता का नियम लागू होता है। जिस सदस्य की जैसी रुचि, योग्यता और कुशलता होनी है उसे वह विभाग सौंप दिया जाता है। एक विभाग एक सदस्य के अधीन होता है परन्तु वह किसी अन्य विभाग में उप प्रमुख भी होता है ताकि उस विभाग के प्रमुख की अनुपस्थिति में उसके कार्य की देखरेख की जा सके।

बैठकें तथा गणपूर्ति—सघीय परिषद के सदस्यों की शक्तियाँ समान हैं और प्रत्येक सदस्य अपने विभाग के कार्यों के लिए सघीय सभा के प्रति व्यक्तिगत रूप से उत्तरदायी है। फिर भी सघीय परिषद मंत्रिमण्डल के रूप में कार्य करती है। नीति सम्बन्धी महत्त्वपूर्ण निर्णयों के लिए इसकी बैठक सप्ताह में एक बार होना अनिवार्य है यद्यपि इसकी सप्ताह में दो बैठकें भी हो सकती हैं। बैठकों की गणपूर्ति के लिए चार सदस्यों की उपस्थिति होना अनिवार्य है। सघीय परिषद की अनुमति से ही कोई सदस्य बैठक से अनुपस्थित रह सकता है। परिषद के निर्णय बहुमत से लिए जाते हैं। यदि किसी विषय पर मत बराबर होते हैं तो अध्यक्ष को निर्णायक मत का प्रयोग करने का अधिकार है।

सघीय चांसलरी—अनुच्छेद 105 में एक सघीय चांसलरी की व्यवस्था की गयी है। चांसलरी सघीय सभा और सघीय परिषद का सचिवालय है। इसके प्रधान को राज्यमण्डल चांसलर कहते हैं। चांसलर, जैतानि क्रिस्टोफर स्त्रूज न कहा है, "पूर्ण सघीय सचिवालय सेवा का प्रभुर है," अर्थात् वह स्विस सचिवालय सेवाओं का प्रधान है।

ऐसी कार्यपालिका है जो मण्डलीय पद्धति पर आधारित है। यही एक ऐसी कार्यपालिका है जिसमें ससदात्मक और ग्रन्थशात्मक शासन प्रणालियों के गुणों का समावेश किया गया है और उनके दोषों को दूर रखा गया है। यही एक ऐसी कार्यपालिका है जिसमें शासन के उत्तरदायित्व और उसके स्थायित्व को एक साथ बनाये रखा गया है। यही एक ऐसी कार्यपालिका है जिसे प्रशासनिक गुणों से युक्त और निदलीय बनाया गया है। इन्हीं गुणों के कारण सघीय परिषद "स्वयं में एक प्रकार है।" (A class by itself) तथा उसका अध्ययन विशेष रोचक बन जाता है। उसके गुणों के कारण जेम्स ब्राडस ने अपनी रचना 'माडन डेमोक्रेसिस' और सी एफ स्ट्राग ने अपनी रचना 'माडर्न कॉन्स्टिट्यूशंस' में इसका विशेष गुणगान किया है।

सघीय परिषद की प्रमुख विशेषताये निम्न हैं—

1 मण्डलीय पद्धति (कालिजियेट अथवा बहुल पद्धति)—स्विस कार्यपालिका का परम्परागत स्वरूप मण्डलीय रहा है। वर्तमान समय में भी यही एक ऐसी कार्यपालिका है जो मण्डलीय पद्धति पर आधारित है। वस्तुतः स्विस भावना एकल कार्यपालिका को राजतंत्र का शिशु मानती है। अतः वह किसी ऐसी शासनप्रणाली के पक्ष में नहीं जो व्यक्तिगत उत्कर्ष पर आधारित हो। जैसा कि सन 1848 के संविधान का प्रारूप तैयार करने वाली समिति ने अपने प्रतिवेदन में कहा था कि "हमारी प्रजातांत्रिक भावना किसी अनन्य व्यक्तिगत उत्कर्ष के विरुद्ध विद्रोह करती है।" अतः उन्होंने जिस कार्यपालिका का निर्माण किया वह मण्डलीय है। ब्रिटेन अथवा अमरीका की भाँति एकल नहीं। स्विटजरलैंड में कार्यपालिका शक्ति सात पापदों के हाथों में निहित है जो अपने अपने विभागों के लिये व्यक्तिगत रूप से उत्तरदायी होते हैं।

स्विटजरलैंड में सघीय परिषद का एक प्रधान (ग्रन्थशा) होता है जो स्विस राष्ट्रमण्डल का राष्ट्रपति कहलाता है, परन्तु उसकी स्थिति न तो अमरीकी राष्ट्रपति की भाँति स्वामी या शक्ति की होती है और न ब्रिटिश प्रधानमंत्री की भाँति समक्षों में प्रथम की होती है। वह अमरीका के राष्ट्रपति की भाँति न तो सघीय परिषद के सदस्यों को नियुक्त करता है और न ही ब्रिटिश प्रधानमंत्री की भाँति उनका चयन करता है। सघीय परिषद के सदस्यों का निर्वाचन सघीय सभा द्वारा चार वर्ष के लिये होता है। उन्हें न तो समय में पूरे पदच्युत किया जा सकता है और न उन पर महाभियोग लगाया जा सकता है।

सघीय परिषद के सभी सदस्यों की स्थिति पूर्णतः समान होती है। उसका कोई सदस्य किसी दूसरे सदस्य से अधिक या कम शक्तिशाली नहीं होता। कोई किसी दूसरे को नियुक्त या पदच्युत नहीं करता। कोई किसी विशेषाधिकारों अथवा विशेषाधिकारों का प्रयोग नहीं करता। प्रत्येक एक विभाग का प्रधान होता है और

(iii) सघीय न्यायाधिकरण के निर्णयो और विवादो का निपटारा करने हेतु कैंटनो द्वारा आपस म किये गये समझौतो को लागू करने की व्यवस्था करना ।

(iv) विदेशी सम्बन्धो का सञ्चालन करना ।

(v) कैंटनो द्वारा आपस मे तथा अन्य देशो के साथ की गयी सन्धियो की जाच करना । सघीय सभा मघीय परिषद की सिफारिश पर उ हे स्वीकार अथवा अस्वीकार काती हे ।

(vi) ऐसो नियुक्तियाँ करना जिनका अधिकार सघीय सभा अथवा सघीय न्यायाधिकरण अथवा अन्य किसी सघीय सत्ता को नहीं हे ।

(vii) स्विटजरलैण्ड की बाह्य आक्रमणो से रक्षा करना तथा उसकी स्वतन्त्रता एव तटस्थता को बनाये रखना ।

(viii) आंतरिक सुरक्षा शांति और व्यवस्था को बनाये रखना ।

(ix) सघीय सेना पर नियन्त्रण रखना । सकटकाल मे आवश्यकतानुसार उसका सगठन एव प्रयोग करना ।

(x) सघीय सचिवान के अतगत कैंटन सचिवान की गारण्टी की रक्षा करना, कैंटन सचिवानो मे किय गये मशोधनो की रक्षा करना । कैंटनो के उन कानूनों एव अध्यादेशो की जाच करना जिनके लिए सघीय परिषद के समथन की आवश्यक होती हे ।

(xi) सघीय सभा के प्रत्येक साधारण अधिवेशन मे अपने काय का विवरण देना तथा राज्यमण्डल की आ तरिक और बाह्य स्थिति की रिपाट देना ।

(xii) राष्ट्रीय नीतियो को निर्धारित करना, सघीय सभा को सदेश भेजना , विदेशो मे स्विस हितो की रक्षा करना, विदेशी अतिथियो वा स्वागत करना तथा राष्ट्रीय समारोहो का आयोजन करना, आदि ।

2 विधायी शक्तियाँ—विधान के क्षेत्र मे सघीय परिषद की शक्तियाँ व्यापक एव निर्णायक हे । जसाकि विलियम ई रैपड न कहा हे कि "सघीय सभा पर सघीय परिषद का प्रभाव कम चमत्कारिक होने हुए भी ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल के कॉमन सभा पर प्रभाव की तुलना मे वस्तुत अविन निर्णायक हे । उसके सदस्य इंगलैण्ड की भांति न केवल अपने दल के महत्त्वपूर्ण नेता होने हे, बल्कि ससदीय मत के विशाल समूह वा प्रतिनिधित्व भी करने हे ।"

सघीय परिषद की विधायी शक्तियाँ मुख्यत निम्न हे—

(1) वह विधेयको के प्राहप तयार करती हे । विधान के सबध मे विचार चाहे आरम्भन के माध्यम से स्विस लोगो द्वारा उत्पन्न हुआ हो अथवा दलों द्वारा उत्पन्न हुआ हो अथवा सघीय सभा के दोनो सदनो क सयुक्त प्रस्ताव अथवा किसी सदन के सुझाव द्वारा उत्पन्न हुआ हो अथवा सघीय परिषद द्वारा स्वय उत्पन्न हुआ हो

संसदीय प्रणाली के अनुरूप परन्तु अध्यक्षतात्मक प्रणाली के विपरीत स्विट्जरलैण्ड में शक्ति पथक्करण के सिद्धांत का कठोरता से पालन नहीं किया गया। स्विट्जरलैण्ड में कायपालिका प्रशासनिक, विधायी और कुछ मात्रा में न्यायिक शक्तियों का प्रयोग करती है। जैसा कि रपट न कहा है कि "वस्तुतः और संवैधानिक भावना के संस्था विपरीत सघीय परिषद विधायी कार्यों के साथ साथ कायपालिका और प्रशासनिक कार्यों को भी सम्पन्न करती है।"

3 उत्तरदायित्व और स्थायित्व का समावेश—सघीय परिषद में संसदात्मक प्रणाली के उत्तरदायित्व और अध्यक्षतात्मक प्रणाली के स्थायित्व के गुणों को एक साथ बनाया रखा गया है। उदाहरणतः अमरीका में कायपालिका (राष्ट्रपति) कांग्रेस से स्वतंत्र है परन्तु स्विट्जरलैण्ड में, ब्रिटेन की भांति, सघीय परिषद सघीय सभा से स्वतंत्र नहीं, वह उसके अधीन है, वह उसकी सेविका और अभिकर्ता है, वह उसके आदेश और निर्देश में ही कार्य करती है। "वह उसे अपने कार्यों की वार्षिक रिपोर्ट भी प्रस्तुत करती है। इस तरह सघीय परिषद सघीय सभा के प्रति उत्तरदायी है। परन्तु दूसरी ओर, यह तत्त्व संसदीय प्रणाली के विपरीत है, सघीय सभा अविश्वास का प्रस्ताव पारित करके सघीय परिषद को समय से पूर्व पदच्युत नहीं कर सकती, जब कभी सघीय सभा सघीय परिषद द्वारा प्रस्तुत किसी विधेयक को अस्वीकार कर देती है तो उसे अविश्वास का प्रस्ताव नहीं समझा जाता और सघीय परिषद पद नहीं त्यागती। वह अपने अपमान को यथासम्भव गौरव के साथ स्वीकार कर लेती है और उसे प्रतिष्ठा का प्रश्न नहीं बनाती बल्कि अपने आरको सघीय सभा की इच्छाओं के अनुरूप ढाल लेती है और अपने पद पर बनी रहती है, जैसा कि लावेल ने कहा है कि "स्विस सघीय परिषद का सदस्य एक वकील या शिल्पी के समान है। उससे परामर्श लिया जाता है और प्रायः उस पर ध्यान भी दिया जाता है परन्तु यदि उसका नियोजक उसके परामर्श के विरुद्ध कार्य करने पर हठ करे तो वकील या शिल्पी से यह आशा नहीं की जाती कि वह अपना पद त्याग दे।" प्रो डायसी ने भी लिखा है कि सघीय परिषद "निर्देशका का एक मण्डल" है जिनकी नियुक्ति सघीय सभा की इच्छानुसार राज्यमण्डल के कार्यों का प्रबंध करने के लिए की गयी है।"

स्विट्जरलैण्ड में राजनीतिक त्यागपत्र प्रायः नहीं दिया जात। फिर भी स्विस संवैधानिक इतिहास में एक उदाहरण है जब जनमत संग्रह में स्विस लोगों ने रेल राष्ट्रीयकरण की नीति का अस्वीकार कर दिया तो सघीय पार्षद हर बल्डी न 25 वर्षों की सदस्यता के बाद त्यागपत्र दे दिया। इस पर सार देश में आश्चर्य बख़्त प्रकट किया गया तथा इसे असंवैधानिक बताया गया।

स्विस सघीय परिषद को अविश्वास के प्रस्ताव द्वारा पदच्युत नहीं किया जा सकता उसे मंत्रिमण्डलीय सभटा द्वारा अपदस्थ नहीं किया जाता उसके सदस्यों को तब तक पुनर्निर्वाचित किया जाता है जब तक वे अपने पद पर बने रहना चाहें,

करती है जो अन्य देशों में प्रायः साधारण न्यायालय अथवा प्रशासनिक न्यायाधिकरण प्रयोग करते हैं। उदाहरणतः मघीय परिषद दूसरे देशों के साथ की गयी संधियों अथवा समझौतों और कैंटनों द्वारा आपस में की गयी संधियों एवं समझौतों की इस दृष्टि से जांच करती है कि कहीं वह स्विस सविधान की व्यवस्थाओं के विपरीत तो नहीं। दूसरे सघीय परिषद सघीय न्यायाधिकरण के निर्णयों को लागू करती है। तीसरे, वह प्रशासनिक विभागों के निर्णयों के विरुद्ध अपीलों की सुनवाई करती है। चौथे वह कैंटनों के कुछ निर्णयों के विरुद्ध अपील की सुनवाई करती है। उदाहरणतः वह शिक्षा संस्थाओं में किये गये धार्मिक भेद भाव से उत्पन्न विवादों, कैंटनों के बीच व्यापार तथा सीमा शक्त सम्बन्धी विवादों, तथा निर्वाचन सम्बन्धी विवादों के निर्णयों के विरुद्ध अपील की सुनवाई करती है।

5 सकटकालीन शक्तियाँ स्विस सविधान सघीय परिषद को कोई सकटकालीन शक्तियाँ प्रदान नहीं करता परन्तु व्यवहार में सघीय परिषद सघीय सभा को प्रदान की गयी सकटकालीन शक्तियों का प्रयोग करती है। सकट के समय सघीय सभा सघीय परिषद को स्विटजरलैण्ड की स्वतन्त्रता की रक्षा हेतु तथा लोगों का पोषण करने हेतु व्यापक शक्तियों का प्रत्यायोजन कर देती है। उदाहरणतः सन् 1914 और 1939 के महायुद्धों के काल में सघीय सभा ने सघीय परिषद को पूर्ण शक्तियाँ प्रत्यायोजित कर दी थीं। इन शक्तियों के अंतर्गत वह सविधान को स्थगित कर सकती थी, सविधान के विपरीत कार्य कर सकती थी, लोकतांत्रिक संस्थाओं (जनमत संग्रह और आरम्भन की संस्थाओं) के प्रभाव को शून्य बना सकती थी। संक्षेप में युद्ध काल में सघीय परिषद ने एक विधायिका का रूप ग्रहण कर लिया था। इसी तरह 1930 के आर्थिक सकट के समय सघीय परिषद को पूर्ण शक्तियाँ प्रत्यायोजित कर दी गयी थीं।

स्पष्ट है कि स्विटजरलैण्ड में शक्ति पृथक्करण के सिद्धांत का बंधन से पालन नहीं किया गया। सघीय परिषद कायपालिका शक्तियों का ही प्रयोग नहीं करती अपितु विधायी, वित्तीय और न्यायिक शक्तियों का प्रयोग भी करती है। वह ऐसी कायपालिका है जो विधेयकों को आरम्भ करती है उन्हें सघीय सभा द्वारा पारित कराने में प्रभावशाली भूमिका निभाती है, उन्हें लागू करती है, कानूनों के उद्देश्यों की पूर्ति के लिए प्रत्यायोजित विधान के अंतर्गत नियमों का निर्माण करती है, वह विभागीय निर्णयों के विरुद्ध अपीलों की सुनवाई करती है और इस बात की जांच करती है कि कहीं दूसरे देशों से की गयी संधियाँ अथवा समझौते संबंधित व्यवस्थाओं के विपरीत तो नहीं। इस तरह सघीय परिषद, जैसा कि लावेल ने कहा है “मुख्य शक्ति स्रोत और राष्ट्रीय सरकार का ‘सन्तुलन चक्र’ है।”

सघीय परिषद और सघीय सभा में सम्बन्ध

(Relations between the Federal Council and the Federal Assembly)

अन्य स्विस राजनीतिक संस्थाओं की भांति स्विस कायपालिका और ध्य

6 विशेषज्ञों की जमात—स्विम सघीय परिषद के सदस्यों का चयन उनकी प्रशासनिक योग्यता, कुशलता और अनुभव के आधार पर होता है। व लम्बे समय तक अपने पदों पर बने रहते हैं। उन्हें अपने विभाग से परिवर्तित नहीं किया जाता इसीलिए वे अपने विभाग के विशेषज्ञ समझे जाते हैं। संसदीय प्रणाली की भाँति व नौसिंसिय नहीं होते और वे अपने सचिवों की यथुतली मात्र बनकर नहीं रहते। वे, जैसाकि लाबेल न कहा है “अपने अपने विभागों के अध्यक्ष और प्रमुख सचिव दोनों ही होत हैं।”

7 सामूहिक उत्तरदायित्व का अभाव—संसदात्मक प्रणाली में मंत्रिमण्डल सामूहिक रूप से संसद के प्रति उत्तरदायी होता है। वे इकट्ठे ही तैरते और इकट्ठे ही डूबते हैं। उसमें एक सबके लिए और सब एक के लिए होने हैं। परन्तु स्विस पापदों का उत्तरदायित्व व्यक्तिगत होता है, सामूहिक नहीं। वे न इकट्ठे तैरते हैं और न इकट्ठे डूबते हैं। तभी तो क्रिस्टोफर ह्यूज ने कहा है कि “सात सघीय पापद हैं परन्तु कोई सघीय परिषद नहीं।”

स्पष्ट है कि स्विस सघीय परिषद एक अद्वितीय संस्था है। वह अपने प्रकार की एक निराली संस्था है। उसमें संसदात्मक और अध्यक्षतात्मक दोनों प्रणालियों के लक्षण मिलते हैं परन्तु फिर भी वह दोनों से भिन्न है।

समीक्षा प्रश्न

- 1 स्विस सघीय परिषद के संगठन, कार्यों एवं शक्तियों का वर्णन कीजिए।
- 2 स्विस सघीय परिषद और स्विस सघीय सभा के सम्बन्धों की विवेचना कीजिए।
- 3 स्विस सघीय परिषद की विशेषताओं का वर्णन कीजिए।
- 4 “स्विटजरलैण्ड की सघीय कायपालिका, संसदीय एवं अध्यक्षतात्मक पद्धतियों का अनुपम समन्वय है।” विवेचना कीजिए।
- 5 “स्विस कायपालिका अपनी प्रकार की एक निराली संस्था है।” इस कथन का परीक्षण कीजिए।
- 6 ‘बहुल कायपालिका’ से क्या तात्पर्य है? इसमें स्थायित्व तथा उत्तरदायित्व का कहां तक समावेश है? स्विस मर्दात का उदाहरण देते हुए समझाइये।
- 7 “स्विस मंत्रिमण्डल में व सब गुण हैं जो इंगलैण्ड के मंत्रिमण्डल में पाए जाते हैं परन्तु उसमें इसके कोई दोष नहीं हैं।” इस कथन की व्याख्या कीजिए।

समितियाँ विधेयको की जाच करती है तथा जब विधेयको पर सदनों में विचार-विमर्श होता है तो सघीय परिषद के सदस्य उन पर प्रभावशाली एवं निर्णायक प्रभाव डालते हैं।

4 सिद्धान्तत, अमरीका की भाँति स्विस सघीय परिषद के सदस्य सघीय सभा के सदस्य नहीं होते, परन्तु व्यवहार में, वे ब्रिटेन की भाँति, उसकी बैठको में उपस्थित होते हैं, विधेयको पर अपने विचार व्यक्त करते हैं, प्रश्नों का उत्तर देते हैं, उसके निर्णयों को प्रभावित करते हैं, परन्तु, ब्रिटेन के विपरीत, जब विधेयको पर मतदान होता है तो वे उसमें भाग नहीं लेते। जब सघीय सभा सघीय परिषद द्वारा प्रस्तुत किसी विधेयक को अस्वीकार कर देती है तो भी उसके सदस्य पद नहीं त्यागते और उसे अविश्वास का प्रस्ताव नहीं समझा जाता। सघीय परिषद अपने अपमान को जेब में रख लेते हैं और सघीय सभा की इच्छानुसार परिवर्तन कर लेते हैं। ब्रिटेन जैसी ससदात्मक प्रणालियों में ऐसा कभी नहीं हो सकता। वहाँ जब कभी ससद मंत्रिमण्डल द्वारा प्रस्तुत किसी महत्त्वपूर्ण विधेयक को अस्वीकार कर देती है तो उसे सरकार के विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव समझा जाता है और मंत्रिमण्डल को त्यागपत्र देना पड़ता है।

5 सिद्धान्तत अनुच्छेद 71 के अनुसार सघीय सभा "स्विस राज्यमण्डल की सर्वोच्च सत्ता है।" अर्थात् सघीय सत्तायें उसी के अधीन हैं तथा उसी से आदेश और निर्देश प्राप्त करती हैं। परन्तु व्यवहार में आधुनिक राज्यों की आवश्यकताओं और युद्ध की अनिवायताओं के कारण सघीय परिषद ऐसी शक्तियों का प्रयोग करती है जो सिद्धान्तत सघीय सभा के पास हैं। उदाहरणतः सविधान सघीय सभा को सकटकालीन शक्तियाँ प्रदान करता है, परन्तु व्यवहार में सकट उत्पन्न होने पर सघीय परिषद ने ही उनका प्रयोग किया था। दूसरे शान्तिकाल में भी सघीय परिषद प्रत्यायोजित विधान के अन्तर्गत नियमों का निर्माण करती है। तीसरे प्रशासनिक योग्यता कुशलता, अनुभव और तकनीकी ज्ञान के कारण भी सघीय सभा को सघीय परिषद के मत तथा परामर्श का आदर करना पड़ता है। चौथे, सघीय परिषद का निर्माण तीन या चार दलों से मिलकर होता है। अतः उसके सदस्य उन दलों के महत्त्वपूर्ण एवं लोकप्रिय नेता होते हैं जो न केवल समस्त दलों के विशाल समूह का प्रतिनिधित्व करते हैं बल्कि दलीय समर्थन के कारण, सघीय सभा के बहुमत को अपने साथ ले जाना में भी सक्षम होते हैं। रिपब्लिक ने ठीक कहा है कि "सघीय सभा के सघीय परिषद के अधिकारों के धारक जूट वतमान समय में नेतृत्व सघीय परिषद के हाथों में चला गया है।"

सघीय परिषद की विशेषतायें

अन्य स्विस राजनीतिक समस्याओं की भाँति स्विस सघीय परिषद भी एक अद्वितीय, अनुपम, विलक्षण, अनूठी एवं निराली समस्या है। विश्व में यही एक

उदाहरणतः 17 कैबिनेटों में (14 पूर्ण तथा 03 अर्द्ध कैबिनेटों में) प्रतिनिधियों का निर्वाचन प्रत्यक्ष रूप से जनता द्वारा वयस्क मताधिकार के आधार पर होता है, 04 कैबिनेटों में रौण्डसजिमिंटे (प्रारम्भिक सभाओं) द्वारा होता है, 04 कैबिनेटों में (01 पूर्ण और 03 अर्द्ध कैबिनेटों में) अप्रत्यक्ष रूप से कैबिनेट विधानमण्डल द्वारा होता है। इसी तरह 20 कैबिनेटों के सदस्यों का कार्यकाल चार वर्ष, 03 कैबिनेटों के सदस्यों का तीन वर्ष और 02 कन्टनों के सदस्यों का कार्यकाल एक वर्ष है। संघीय संविधान राज्य परिषद के सदस्यों का वापस बुलाने की कोई व्यवस्था नहीं करता फिर भी वाद और नौशातल कैबिनेट संविधानों में राज्य परिषद के सदस्यों का वापस बुलाने की व्यवस्था है।

योग्यताएँ—प्रत्येक कैबिनेट राज्य परिषद के अपने प्रतिनिधियों की योग्यताओं को निर्धारित करता है। संघीय संविधान अनुच्छेद 81 में केवल इस बात की व्यवस्था करना है कि राष्ट्र परिषद और संघीय परिषद के सदस्य राज्य परिषद के सदस्य नहीं हो सकते। अनुच्छेद 108 इस बात की व्यवस्था करता है कि संघीय सभा के सदस्य संघीय 'यायाधिकरण' के सदस्य नहीं हो सकते। इन सीमाओं के अंतर्गत कैबिनेटों को अपने प्रतिनिधियों को चुनने की पूर्ण स्वतन्त्रता है। इस सम्बन्ध में कैबिनेट की स्वतन्त्रता इतनी अधिक है कि जहाँ स्विस संविधान पादरिया को राष्ट्र परिषद का सदस्य बनने की मनाही करता है वहाँ कैबिनेट संविधान उन्हें चुनकर लड़ने की आज्ञा दे सकता है। इसी प्रकार कन्टन अपने सरकारी पदाधिकारियों को राज्य परिषद की सदस्यता के लिए चुनाव लड़ने की आज्ञा दे सकता है।

वेतन और भत्ते—राज्य परिषद के सदस्यों को वेतन एवं भत्ते कैबिनेट कोष में प्राप्त होते हैं। यही कारण है कि उनके वेतन और भत्ते समान नहीं होते। परन्तु जब कभी व संघीय सभा की किसी समिति की बैठक में हिस्सा लेते हैं तो उस समय उन्हें संघीय कोष से भत्ता मिलता है जो सभी को समान दिया जाता है।

अधिवेशन और गणपूति—राज्य परिषद के अधिवेशन राष्ट्र परिषद के अधिवेशनों के साथ एक समय पर हाने हैं। वर्ष में कम से कम उसका एक अधिवेशन होना आवश्यक है। परन्तु व्यवहार में उसमें चार अधिवेशन मार्च, जून, सितम्बर और दिसम्बर माह में होते हैं। एवं चौथायी सदस्यों की मांग पर अथवा पांच कैबिनेटों की मांग पर संघीय परिषद इसके विशेष अधिवेशनों को बुला सकती है। परिषद तब तक किसी विषय पर विचार-विमर्श प्रारम्भ नहीं कर सकती जब तक उपस्थित सदस्यों की संख्या इसके कुल सदस्यों की संख्या के निरूपण बहुमत में न हो अर्थात् जब तक इसके 23 सदस्य उपस्थित नहीं हों तब तक परिषद किसी विषय पर विचार-विमर्श नहीं कर सकती।

अध्यक्ष और उपाध्यक्ष—अनुच्छेद 82 के अनुसार राज्य परिषद अपने सदस्यों में हर माधारेण अथवा अनाधारेण अधिवेशन के लिए एक अध्यक्ष और

प्रत्येक को राज्यमण्डन के राष्ट्रपति का पद बारी-बारी से एक वर्ष के लिये प्राप्त होता रहता है ।

सघीय परिषद बहुल कायपालिका होने हुय भी एकल कायपालिका के रूप में काय करती है । उसकी बैठकें गुप्त होती है और उसके विवरणों को प्रकाशित नहीं किया जाता । उसके द्वारा की जाने वाली महत्वपूर्ण नियुक्तिमा उसके निगमित सामर्थ्य (Corporate Capacity) में की जाती है । सघीय सभा में उसके द्वारा प्रस्तुत किये जाने वाले विधेयको को सामूहिक उत्तरदायित्व का भावना कि आधा पर प्रस्तुत किया जाता है । जैसाकि हैस हूबर ने कहा है कि " वे अपने मतों की अभिव्यक्ति में प्रायः एक मत होते हैं, वे अपने दल से भी आसाधारण स्वतंत्रता का परिचय देते हैं, वे एक दूसरे का खण्डन नहीं करते, वे विविध मत व्यक्त नहीं करते ।" वे इस बात से भली भाँति परिचित होते है कि महत्वपूर्ण विधेयक जनमत संग्रह की माग को जाम दे सकते है और विधेयको की आलोचना सरकार की लोकप्रियता को धक्का पहुँचा सकती है जो अतः उन सबके के लिये कठिनाइया पैदा कर सकती है ।

2 ससदात्मक और अध्यक्षत्मक शासन प्रणालियों के गुणों का समावेश—स्विस सघीय परिषद, जैसाकि मुनरो ने कहा है, "ससदात्मक और अध्यक्षत्मक दोनों प्रकार की शासन प्रणालियों के गुणा से तो युक्त है परन्तु उनके दोषों से मुक्त है ।" उदाहरणतः अमरीका जैसी अध्यक्षत्मक प्रणाली की भाँति उसके सदस्य सघीय सभा के सदस्य नहीं होने, परन्तु ब्रिटन जैसी ससदात्मक प्रणाली की भाँति उसका सदस्यो का चयन सघीय सभा के सदस्यो से होता है, यद्यपि सघीय परिषद का सदस्य निर्वाचित होते ही उन्हें सघीय सभा की सदस्यता से त्यागपत्र देना पडता है ।

ससदात्मक प्रणाली की भाँति सघीय परिषद सघीय सभा का राजनीतिक नेतृत्व नहीं करती फिर भी वह उसकी भाँति विधेयको के प्रारूपों को तैयार करती है, अधिकांश विधेयको को सघीय सभा में प्रस्तुत करती है तथा उसका मागदशन करती है । उसके सदस्य सघीय सभा के दोनों सदनों की बैठकों में उपस्थित होते हैं, वाद-विवाद में भाग लेते है, प्रश्नों का उत्तर देने है तथा सदनों के निर्णयों का प्रभावित करत है । परन्तु ससदात्मक प्रणालियों की भाँति जिस काय को वे नहीं कर सकते वह यह है कि वे मतदान के समय अपना मत प्रकट नहीं कर सकत ।

ससदात्मक प्रणाली के विपरीत परन्तु अध्यक्षत्मक प्रणाली के अनुरूप सघीय सभा सघीय परिषद का समय से पूर्व अधिश्वास का प्रस्ताव पारित करके पदच्युत नहीं कर सकती और न ही सघीय परिषद सघीय सभा का समय से पूर्व विघटन कर पुनर्निर्वाचन करा सकती है । अमरीकी कायपालिका की भाँति स्विस सघीय परिषद का कायकाल निश्चित है, परन्तु जहाँ अमरीका में महाभियोग की व्यवस्था है वहाँ स्विटजरलैण्ड में महाभियोग की कोई व्यवस्था नहीं है ।

अनुच्छेद 73 के अनुसार राष्ट्र परिषद का निर्वाचन गुप्त मतदान द्वारा वयस्क मताधिकार के आधार पर जनता द्वारा प्रत्यक्ष रूप से होता है। सन् 1919 से इसका निर्वाचन समानुपातिक प्रतिनिधित्व के सिद्धांत की सूची पद्धति के आधार पर होता है। इसके लिए प्रत्येक पूर्ण-कैटन अथवा अर्द्ध-कैटन एक निर्वाचन क्षेत्र होता है। नियमानुसार निर्वाचन क्षेत्र एक सदस्यीय निर्वाचन क्षेत्र नहीं हो सकता क्योंकि एक सदस्यीय निर्वाचन क्षेत्र में समानुपातिक प्रतिनिधित्व के सिद्धांत का लागू नहीं किया जा सकता। परन्तु व्यवहार में जिन कैटनों की जन संख्या अत्यधिक कम है और वहां से एक ही प्रतिनिधि का निर्वाचन होना होता है वहां साधारण बहुमत प्रणाली का ही प्रयोग में लाया जाता है। केवल अधिक जनसंख्या वाले कैटनों में जहां अनेक प्रतिनिधियों का निर्वाचन होना होता है, समानुपातिक, प्रतिनिधित्व की प्रणाली को प्रयोग में लाया जाता है।

राष्ट्र परिषद के निर्वाचन में उम्मीदवारों की सूचियां राजनीतिक दलों द्वारा प्रस्तुत की जाती हैं। यद्यपि कभी-कभी उम्मीदवार भी मिलकर एक सूची प्रस्तुत कर सकते हैं। निर्वाचन में प्रत्येक मतदाता को उतने ही मत देने का अधिकार होता है जितने प्रतिनिधियों का निर्वाचन किसी अमुक निर्वाचन क्षेत्र से होना होता है। परन्तु कोई मतदाता अपने सभी मतों को किसी एक सूची को प्रदान नहीं कर सकता। उसे विविध सूचियों में अपने मतों को फैलाना पड़ता है। जिस दल को पूर्ण अथवा मापेक्ष बहुमत प्राप्त होता है उसे उस निर्वाचन क्षेत्र के सभी स्थान प्राप्त नहीं होंगे बल्कि उस मत संख्या के अनुपात में ही स्थान प्राप्त होते हैं। उदाहरणतः किसी कैटन में 10 स्थान हैं और मतदान करने वाले मतदाताओं के वैध मतों की संख्या 60,000 है। यदि सूची 'अ' को 36,000, सूची 'ब' को 11,800, सूची 'ग' को 6,000, सूची 'द' को 5,200 और सूची 'घ' को 1,000 मत प्राप्त हुए हैं तो उन्हें क्रमशः 6 2 1 1 0 स्थान प्राप्त होंगे।

स्विट्जरलैण्ड में उप चुनाव नहीं होते। यदि कोई स्थान रिक्त होता है तो उस सूची का अग्रणी व्यक्ति स्थान ग्रहण कर लेता है, जिसने मतसंख्या की मूल्य अथवा रखागपत्र के कारण स्थान रिक्त हुआ है।

अनुच्छेद 74 के अनुसार प्रत्येक स्थित नागरिक (स्त्री या पुरुष), जो योग्य की धारणा प्राप्त कर लेता है तो वह राष्ट्र परिषद का निर्वाचन में भाग ले सकता है। यह मत उमर परिवारा कैटन का विधान द्वारा सक्रिय नागरिक परिवारा में वज्रात किया है। अनुच्छेद 75 के अनुसार प्रत्येक स्थित नागरिक मताधिकार प्राप्त होता है पर राष्ट्र परिषद का संस्थान का मात्र मतदान का ही अधिकार प्राप्त होता है। अनुच्छेद 77 के अनुसार राष्ट्र परिषद का प्रतिनिधि, मताधिकार प्राप्त करने वाले राष्ट्र परिषद के मतदाता द्वारा नाम

है। सिगनर गुसिप मोटा जैसे पापद तो 30 वर्षों तक इसके सदस्य रहे हैं। सघीय पापदों की लम्बी अवधि और सरकार की अस्थिरता उन्हें विशेषज्ञ बना देती है, सघीय सभा उन पर निर्भर हो जाती है, प्रशासन में सन्तुलित और उदार कार्य सुनिश्चित हो जाने है और पापद अपने विभागों के राजनीतिक प्रमुख और सचिव दोनों बन जाते हैं।

4 राजनीतिक सजातीयता के अभाव के बावजूद सावजनिक विषयों पर समान दृष्टिकोण—ब्रिटेन तथा भारत जैसी ससदीय प्रणालियों में मंत्रिमण्डल के सदस्यों में राजनीतिक सजातीयता पायी जाती है। उसके सदस्य मूल राजनीतिक विचारों पर सहमत होते हैं। वे सदन में बहुमत दल के सदस्य होते हैं। दूसरी ओर, स्विस् सघीय परिषद के सदस्यों में राजनीतिक सजातीयता नहीं पायी जाती। वे मूल राजनीतिक विचारों पर सहमत नहीं होते। वे सघीय सभा में बहुमत दल के सदस्य नहीं होते। सघीय परिषद एक मिश्रित परिषद होती है जिसमें तीन या चार दलों का प्रतिनिधित्व होता है। इस भिन्नता के बावजूद सघीय परिषद सामान्यतः ब्रिटिश मंत्रिमण्डल की भाँति कार्य करती है। उसके सदस्य सघीय सभा और स्विस् जनता के समक्ष सावजनिक विषयों पर समान दृष्टिकोण प्रस्तुत करने हैं। यदि किसी एक सदस्य के विचार अन्य सदस्यों के विचारों से भिन्न होते हैं तो उसे अपने विमत (Dissent) को सघीय सभा और जनता के समक्ष प्रस्तुत करने की स्वतंत्रता होती है। ब्रिटेन और भारत जैसी ससदात्मक प्रणालियों में ऐसा नहीं हो सकता। इन देशों में मंत्रिमण्डल के सदस्य भले ही मंत्रिमण्डल की बैठकों में भिन्न-भिन्न विचार व्यक्त करें परन्तु जनता और सदन के समक्ष उन्हें सम्युक्त दृष्टिकोण ही प्रस्तुत करना पड़ता है। यदि कोई मंत्री मंत्रिमण्डल की एकता को भंग करता है तो वह अपने लिए राजनीतिक मृत्यु का खतरा मोल लेकर ही ऐसा कर सकता है।

5 दलीय प्रभाव से मुक्त—ससदात्मक और अध्यक्षीय शासन प्रणालियों में मंत्रिमण्डलों के निर्माण का मुख्य आधार दल होता है। सावजनिक पद दलीय आधार पर वितरित किये जाते हैं। मंत्रियों की लोकप्रियता और दल में उनकी महत्वपूर्ण स्थिति उनके मंत्रिमण्डल का आधार होती है। सत्ताशुद्ध दल सरकारी तंत्र का प्रयोग दल के बाजू के रूप में करता है। परन्तु स्विस् सघीय परिषद के सदस्यों का निर्वाचन दलीय आधार पर नहीं होता। उनका चयन उनकी प्रशासनिक योग्यता, कुशलता, अनुभव तथा सेवाभाव के आधार पर होता है। इसलिए वे दल के प्रभाव से प्रायः मुक्त होते हैं। जैसाकि जेम्स ब्राडसन ने कहा है कि सघीय परिषद "दल की दलदल से पृथक् है। उसे दल का हाथ करने के लिए नहीं चुना जाता, फिर भी वह उसके प्रभाव से अछूती नहीं है।" सी एफ स्ट्रॉम ने भी कहा है कि "सघीय परिषद का कोई दलीय स्वरूप नहीं, वह दल से बाहर है, वह दल के कार्य का नहीं करती और वह सदन के विविध दलों के वायव्यम का निर्धारित नहीं करती है।"

परम्परा का विकास हुआ है कि अध्यक्ष और उपाध्यक्ष को एक वष के लिए निर्वाचित किया जाता है, प्रत्येक अधिवेशन के लिए नहीं। कोई भी सदस्य जो एक साधारण अधिवेशन का अध्यक्ष रहा हो, अगले साधारण अधिवेशन में अध्यक्ष अथवा उपाध्यक्ष का कार्यभार नहीं सम्भाल सकता। कोई भी सदस्य लगातार दो अधिवेशनों में उपाध्यक्ष नहीं हो सकता। साधारण परम्परा यह है कि उपाध्यक्ष को अध्यक्ष बना दिया जाता है और प्रति वष नये उपाध्यक्ष का निर्वाचन कर दिया जाता है। अध्यक्ष और उपाध्यक्ष के पद सदस्यों में घूमते (Rotate) रहते हैं। रक्त अथवा विवाह द्वारा सम्बन्धित व्यक्ति तथा एक ही वॉटन के प्रतिनिधि इन दोनों पदों पर विद्यमान नहीं हो सकते हैं।

अध्यक्ष राष्ट्र परिषद की बैठकों की अध्यक्षता करते हैं तथा उसका कार्यवाही का संचालन करता है। परन्तु उसके पास कोई विशेषाधिकार नहीं है। यद्यपि उसके पास एक निर्णायक मत होता है जिसका वह उस समय प्रयोग करता है जब किसी विधेयक अथवा विषय पर समान मत होता है। वह ब्रिटिश स्पीकर की भाँति निष्पक्ष नहीं होता और न अमरीकी स्पीकर की भाँति शक्तिशाली और प्रभावपूर्ण होता है। रिवस मधीय सभा के अधिवेशन अत्यधिक शांत, सुव्यवस्थित भावशून्य और व्यावहारिक होते हैं। स्विट्जरलैण्ड में अध्यक्ष का पद केवल उत्सव का पद है जिसे किसी बृद्ध एवं विश्वसनीय सदस्य को सम्मान के लिए प्रदान कर दिया जाता है।

शक्तियाँ—स्विस संघीय सभा के दोनों सदनों की शक्तियाँ समान हैं। उनका विवेचन संघीय सभा की शक्तियों के शीर्षक के अंतर्गत किया गया है।

संघीय सभा के कार्य एवं शक्तियाँ (Functions and Powers of the Federal Assembly)

अनुच्छेद 71 के अनुसार संघीय सभा 'स्विस राज्यमण्डल की सर्वोच्च सत्ता' है। इसकी शक्तियों पर केवल दो मर्यादाएँ हैं जिन्हें अनुच्छेद 89 और 123 में अभिव्यक्त किया गया है अर्थात् जनमत सग्रह तथा आरम्भन के जन अधिकारों और वॉटनों को प्रदान किये अधिकारों को छोड़ कर स्विस संघीय सभा की शक्तियों पर कोई अन्य मर्यादाएँ नहीं। संघीय सभा द्वारा पारित किये गये कानूनों पर न तो कामपालिका नियेधाधिकार और न यायपालिका नियेधाधिकार का प्रयोग हो सकता है। स्विट्जरलैण्ड में न तो राष्ट्रपति संघीय सभा द्वारा पारित कानूनों पर नियेधाधिकार का प्रयोग कर सकता है और न स्विस यायाधिकरण किसी संघीय कानून को भ्रवध अथवा रद्द कर सकती है। इस दृष्टि से स्विस संघीय सभा ब्रिटिश संसद की भाँति सम्प्रभु प्रतीत होती है। परन्तु दोनों में एक महान अन्तर यह है कि जहाँ स्विस संघीय सभा द्वारा पारित कानूनों पर जनमत सग्रह का प्रयोग किया जा सकता है

संघीय सभा (The Federal Assembly)

स्विस संघीय सभा द्वि-सदनात्मक व्यवस्थापिका है। इसके दो सदन हैं—
(i) राज्य परिषद और (ii) राष्ट्र परिषद।

राज्य परिषद (The Council of States)

संगठन—राज्य परिषद संघीय सभा का उच्च सदन है। अन्य मधीय राज्यों की भांति यह सदन स्विस राज्यमण्डल के एक्को का प्रतिनिधित्व करता है। आकार और जनसंख्या की अत्यधिक भिन्नताओं के बावजूद प्रत्येक कैंटन को समान प्रतिनिधित्व दिया गया है। इसमें पूर्ण कैंटन दो प्रतिनिधि और प्रत्येक अर्द्ध कैंटन एक प्रतिनिधि भेजता है क्योंकि स्विस राज्यमण्डल में कुल 22 कैंटन हैं (19 पूर्ण कैंटन और 03 अर्द्ध कैंटन)। अतः इसमें कुल सदस्यों की संख्या 44 है। स्विस कैंटनों को राज्य परिषद में दिया गया समान प्रतिनिधित्व अमरीकी संघ के एक्को को सीनेट में दिये गये समान प्रतिनिधित्व के अनुरूप है, परंतु भारतीय संघ के एक्को को राज्य सभा में दिये गये प्रतिनिधित्व से भिन्न है। भारत के एक्को को राज्य सभा में दिया गया प्रतिनिधित्व उनकी जनसंख्या के अनुपात में है। उन्हें समानता के आधार पर प्रतिनिधित्व प्रदान नहीं किया गया।

निर्वाचन एवं कार्यकाल—राज्य परिषद के सदस्यों का निर्वाचन एक वाय काल कैंटन सविधान पर निर्भर करता है। जहाँ राष्ट्र परिषद (निम्न सदन) के सदस्यों का निर्वाचन एक वायकाल मधीय सविधान द्वारा नियंत्रित होता है, वहाँ राज्य परिषद के सदस्यों का निर्वाचन एक वायकाल कैंटन सविधान द्वारा नियंत्रित होता है। जहाँ राष्ट्र परिषद के सदस्यों की निर्वाचन पद्धति एक कार्यकाल समाप्त है वहाँ राज्य परिषद के सदस्यों की निर्वाचन पद्धति एक कार्यकाल भिन्न भिन्न है।

संग्रह की व्यवस्था लागू नहीं होती। परन्तु अत्यावश्यक कानून केवल एक वर्ष तक ही लागू होत है और यदि इस प्रकार कानून को एक वर्ष में अधिक जारी रखना होता है तो उस पर जनमत संग्रह की आवश्यकता होती है। अध्यादेशों पर जनमत संग्रह लागू नहीं होता, अतः स्विट्जरलण्ड में कानून की अपेक्षा अध्यादेशों की मात्रा कहीं अधिक होती है। इनका अनुपात प्रायः 16 रहता है।

संविधान सघीय सभा को प्रत्यायोजित और विशिष्ट शक्तियाँ ही प्रदान करता है परन्तु वह उस क्षेत्र में भी कानून का निर्माण कर सकती है जो कैंटन के क्षेत्र में आता है। इस प्रकार के कानून को रद्द नहीं किया जा सकता। स्विस संविधान स्पष्ट रूप से व्यवस्था करता है कि "सघीय कानून कैंटन कानून को भंग कर सकता है।"

2. कायपालिका तथा प्रशासनिक शक्तियाँ—स्विस सघीय सभा के पास कायपालिका सम्बन्धी वे शक्तियाँ नहीं जो ब्रिटिश अथवा भारतीय संसद के पास हैं। अमरीकी कायपालिका की भाँति स्विस सघीय परिषद का कार्यकाल निश्चित है और सघीय सभा उसे अविश्वास के प्रस्ताव द्वारा समय से पूर्व पदच्युत नहीं कर सकती। फिर भी उसका सघीय परिषद पर पर्याप्त नियंत्रण है। सघीय परिषद के सदस्य सघीय सभा में उपस्थित होते हैं, वाद विवाद में हिस्सा लेते हैं, प्रश्नों के उत्तर देने हैं परन्तु वे अपनी निंदा और अपमान को अपनी प्रतिष्ठा का प्रश्न नहीं बनाते और यदि सघीय सभा उनके द्वारा प्रस्तुत किये गये विधेयकों को अस्वीकार कर देती है तो वे पद नहीं त्यागते बल्कि अपने पद पर बने रहते हैं और सघीय सभा की इच्छानुसार विधेयकों में परिवर्तन कर लेते हैं।

सघीय सभा की कायपालिका तथा प्रशासनिक शक्तियाँ मुख्यतः निम्न हैं—

(i) यह सघीय परिषद के सदस्यों, उनके अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष का निर्वाचन करती है। यह सघीय न्यायाधिकरण के न्यायाधीशों, उसके अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष का निर्वाचन करती है। यह सघीय बीमा मायालय के सदस्यों का संसद, विशेष जन अभियोजक तथा संकट काल में अर्थात् युद्ध अथवा युद्ध के खतरे की स्थिति में सघीय सेना के जनरल इन चीफ का निर्वाचन करती है।

(ii) वह संधियों का अनुमोदन करती है।

(iii) यह स्विट्जरलण्ड की बाह्य सुरक्षा, उसकी स्वतन्त्रता एवं तटस्थता को बनाये रखने के लिये कायवाही करती है।

(iv) यह युद्ध घोषणा एवं शांति का निर्णय लेती है।

(v) यह सघीय संविधान का पालन कराने हेतु तथा कैंटन के संविधानों की गारण्टी की सुरक्षा हेतु आवश्यक कायवाही करती है।

(vi) यह स्विट्जरलण्ड की आंतरिक सुरक्षा, शांति एवं व्यवस्था के लिये कायवाही करती है।

एक उपाध्यक्ष का चुनाव करती है। इस व्यवस्था के बावजूद सन 1848 से ही इस परम्परा का विकास हुआ है कि अध्यक्ष और उपाध्यक्ष को एक वष के लिए चुना जाता है, एक अधिवेशन के लिए नहीं। जिस कैंटन के प्रतिनिधियों में से तत्काल पूर्वगामी साधारण अधिवेशन का अध्यक्ष चुना गया हो, उनमें से अध्यक्ष अथवा उपाध्यक्ष नहीं चुने जा सकते। लगातार दो साधारण अधिवेशनों के लिए एक ही कैंटन के प्रतिनिधि उपाध्यक्ष का कार्यभार नहीं ले सकते। परम्परानुसार वष के अन्त में उपाध्यक्ष को अध्यक्ष बना दिया जाता है और उपाध्यक्ष का निर्वाचन कर दिया जाता है। इससे अध्यक्ष और उपाध्यक्ष के पद विविध कैंटन में संचारित (Circulate) होते रहते हैं और शक्ति एक व्यक्ति अथवा दल अथवा भाषायी समूह अथवा एक कैंटन के हाथों में विकेंद्रित नहीं होती।

स्विस राज्य परिषद के अध्यक्ष की स्थिति भारत अथवा अमरीका के उच्च सदन के अध्यक्ष की भाँति नहीं होती। उसके पास निर्णायक मत होता है जिसका प्रयोग वह उस समय करता है जब सदन में किसी विषय पर बराबर मत पड़न है। यह सदन में अनुशासन बनाये रखता है तथा सदस्यों को बोलने का अवसर देता है। परन्तु भारत और अमरीका की भाँति वह स्विट्जरलैण्ड का उपराष्ट्रपति नहीं होता और न ही वह राष्ट्रपति की अनुपस्थिति में उसके कार्यों की देखरख करता है और न राष्ट्रपति की मृत्यु पर उमका पद सम्भालता है। इस तरह स्विस राज्य परिषद के अध्यक्ष की स्थिति दुबल होती है।

शक्तियाँ—स्विस संघीय सभा के दानो सदनों की शक्तियाँ समान हैं। इनका विवेचन संघीय सभा की शक्तियों के शीर्षक के अंतर्गत किया गया है।

राष्ट्र परिषद

(The National Council)

संगठन—राष्ट्र परिषद संघीय सभा का निम्न सदन है। यह राज्य परिषद स्विस राज्यमण्डल के एक-दो के प्रतिनिधित्व करता है परंतु राष्ट्र परिषद स्विस लोगों का प्रतिनिधित्व करती है। इसीलिए इसे 'लोक सदन' कहा है।

राष्ट्र परिषद के सदस्यों की कुल संख्या 200 है। यह संख्या राज्य परिषद के सदस्यों की संख्या से 4 गुना है, परन्तु यह ब्रिटिश कॉमन वेल्थ और अमरीकी प्रतिनिधि सभा के सदस्यों की संख्या से अत्यधिक कम है। अनुच्छेद 72 के अनुसार सम्पूर्ण जन-संख्या के प्रति 24 000 में से एक प्रतिनिधि चुना जाता है, 12,000 से अधिक का एक 24,000 गिना जाता है। यदि किसी पृथक कैंटन अथवा कैंटन की जन संख्या प्रथम भी कम होनी है तो उम कम में कम एक प्रतिनिधि भेजना का अधिकार होता है जहाँ गूरिख, यर्न, याद जैम अधिक जनसंख्या वाले कैंटन अथवा 35, 31 और 16 प्रतिनिधि भेजते हैं यहाँ ठीक तथा अरिख जग पोझे जनसंख्या वाले कैंटन के एक प्रतिनिधि हो सकते हैं।

(i) यह कैंटन सविधानों और प्रदेशों को गारंटी देती है तथा उसके लिये हस्तक्षेप करती है।

(ii) यह कैंटन सविधानों में किये गये संशोधनों का अनुमोदन करती है।

(iii) यह कैंटनों द्वारा की गई संधियों का अनुमोदन करती है।

(iv) यदि कोई कैंटन किसी संधीय कानून को लागू करने अथवा उत्तरदायित्व को निभाने में असफल रहता है तो यह उसके विरुद्ध की जाने वाली कार्रवाई का निर्धारित करती है।

(v) यह आंतरिक शक्ति बनाये रखती है और यदि आवश्यक हो तो सेना का प्रयोग करती है। वस्तुतः संधीय सभा की इस शक्ति का प्रयोग संधीय परिषद करती है।

1 नियंत्रण सम्बन्धी अधिकार—संधीय सभा सरकार के विविध अंगों पर नियंत्रण रखती है। उदाहरणतः यह सरकार के विविध अंगों से प्रतिवेदन प्राप्त करती है, उनकी जांच करती है तथा उन्हें भूलों को सुधारने के लिए कहती है।

मूल्यांकन अर्थात् संधीय सभा का महत्व एवं उसकी शक्तियों का ह्रास—संधीय सभा की शक्तियाँ प्रत्यायोजित और विशिष्ट होत हुए भी बहुमुखी, विविध एवं व्यापक हैं। जैसाकि जच्जर ने कहा है कि "विश्व में ऐसी बहुत कम संसदें हैं जो स्विस संधीय सभा से अधिक मिले-जुले कार्य करती हैं।" स्विस संधीय सभा को छोड़ कर स्वतंत्र विश्व के विविध सविधानों में सम्भवतः कोई भी ऐसी व्यवस्था पिका नहीं जिसे तीनों प्रकार की शक्तियाँ—विधायिका, कार्यपालिका तथा न्यायपालिका—प्रदान की गई हो। स्विट्जरलैण्ड राज्यमण्डल में फिर भी वहाँ शक्ति पृथक्करण के सिद्धांत का कठोरता से अनुपालन नहीं किया गया।

स्विस संधीय सविधान संधीय सभा को संधीय प्रशासन में महत्त्वपूर्ण स्थान प्रदान करता है। अनुच्छेद 71 उसे राज्यमण्डल की "सर्वोच्च सत्ता" प्रदान करता है। उसके द्वारा पारित किये गये कानूनों पर कार्यपालिका अथवा न्यायपालिका निषेधाधिकार लागू नहीं होता और संधीय कानून कैंटन कानून का आशक्त (भंग) कर सकने हैं।

उपरोक्त तथ्यों के बाद भी संधीय सभा द्वारा पारित कानून अंतिम नहीं। उसकी शक्तियाँ अनन्य असीमित और निर्बाध नहीं। उसकी शक्तियाँ पर भी अनेक प्रकार के सर्वैधानिक एवं व्यावहारिक प्रतिबंध हैं जिनके कारण उसकी शक्तियाँ का वर्तमान समय में ह्रास हुआ है। जैसाकि कोबिग ने कहा है कि "वर्तमान समय में स्विस संधीय सभा का वह प्रतिष्ठा प्राप्त नहीं जिसकी कल्पना 1848 में सविधान निर्माताओं ने की थी।"

संधीय सभा की शक्तियों का ह्रास के लिए मुख्यतः अग्रलिखित कारण उत्तरदायी रहने हैं—

सरकार के कर्मचारी और पादरी एक ही समय पर राष्ट्र परिषद के सदस्य नहीं हो सकते हैं।

कार्यकाल—राष्ट्र परिषद का निर्वाचन चार वर्ष के लिए होता है। उसका निर्वाचन प्रति चार वर्ष बाद अबदूबर मास के अंतिम रविवार को होता है। इस तरह उसका कार्यकाल अमरीकी प्रतिनिधि सदन की भांति निश्चित है। इसे सघीय परिषद (कायकाल) समय से पूर्व विघटित नहीं कर सकती जैसाकि ब्रिटिश अथवा भारतीय कार्यपालिका सदन को समय से पूर्व विघटित कर सकती है। वह स्वयं अपने प्रस्ताव द्वारा अथवा स्विस् लोगो द्वारा संविधान के पूर्ण संशोधन की मांग करने अथवा राज्य परिषद और राष्ट्र परिषद में संवैधानिक संशोधनों पर मतभेद होने पर विघटित हो सकती है।

अधिवेशन एवं गणपूर्ति—अनुच्छेद 86 के अनुसार राष्ट्र परिषद का वर्ष में एक बार साधारण अधिवेशन होना आवश्यक है। परंतु व्यवहार में वर्ष में इसके चार अधिवेशन मार्च, जून, सितम्बर और दिसम्बर माह में होते हैं जो प्रायः 10 से 12 सप्ताह तक चलते हैं। इसके अधिवेशन राज्य परिषद के साथ बुलाये जाते हैं। सघीय सभा अपने अधिवेशन का स्वयं बुलाती है। संघाय परिषद (कायपालिका) नहीं दोनों सदनों के साधारण अधिवेशन भी बुलाये जा सकते हैं। सघीय परिषद राष्ट्र परिषद के एक चौथायी सदस्यों की मांग पर अथवा पाच-कूटनों की मांग पर साधारण अधिवेशन को बुला सकती है।

अनुच्छेद 87 के अनुसार राष्ट्र परिषद किसी विषय पर तब तक विचार-विमर्श आरम्भ नहीं कर सकती जब तक उपस्थित होने वाले सदस्यों की संख्या उसके कुल सदस्यों की संख्या के अनुपात में निरपेक्ष बहुमत में न हो अर्थात् 101 सदस्यों की उपस्थिति किसी विषय पर विचार-विमर्श करने के लिए अनिवार्य है।

वेतन और भत्ते—राष्ट्र परिषद के सदस्यों को कोई निश्चित वेतन नहीं मिलता है। उन्हें सघीय बोध से केवल भत्ता मिलता है। यह भत्ता 150 फ्रैंक प्रतिदिन की दर से अधिवेशनों के दिनों में उपस्थित होने पर मिलता है। सदस्यों को प्रति वर्ष 10,000 फ्रैंक की एक मुश्त राशि भी प्राप्त होती है।

भाषा—अनुच्छेद 115 के अनुसार जर्मन, फ्रेंच, इटालियन और रोमांश स्विटजरलैण्ड की राष्ट्र भाषायें हैं। जर्मन फ्रेंच और इटालियन सरकारी भाषायें हैं अतः राष्ट्र परिषद में किसी भी सरकारी भाषा में विचार व्यक्त किये जा सकते हैं। सरकारी पत्र तीनों सरकारी भाषाओं में प्रकाशित होते हैं।

अध्यक्ष और उपाध्यक्ष—अनुच्छेद 78 के अनुसार राष्ट्र परिषद किसी भी साधारण अथवा साधारण अधिवेशन के लिए अपने सदस्यों में से एक अध्यक्ष और एक उपाध्यक्ष का निर्वाचन करती है। इस व्यवस्था पर भी सन् 1848 से ही इस

मण्डलकी प्रतिष्ठा गिरती है वहा कायपालिका को अधिक स्वतंत्रता मिल जाती है। है स हूबर को तो सघीय सभा को ससद कहने में भी आपत्ति है क्योंकि वह सघीय परिषद को अविश्वास के प्रस्ताव द्वारा पदच्युत नहीं कर सकती और न ही सघीय परिषद उसे समय से पूर्व विघटित कर सकती है।

5 वर्षीय हितों पर बल—अनुच्छेद 91 सघीय सभा के दोनों सदस्यों को “अनुदेश” के आधार पर मतदान करने से मनाही करता है। इस अनुच्छेद का अर्थ यह है कि सघीय सभा के सदस्य कौंटनों, दलों अथवा वर्गों के अनुदेश के आधार पर मतदान नहीं कर सकते। परंतु व्यवहार में ऐसा होता नहीं, क्योंकि सदस्यों को अपने निर्वाचन क्षेत्रों का पोषण करना पड़ता है, उनके दृष्टिकोण को सघीय सभा में अभिव्यक्त करना पड़ता है, आदि। जब उनका निर्वाचन क्षेत्रीय, वर्गीय, विशेषकर आर्थिक, हितों का प्रतिनिधित्व करने के लिए होता है तो वे वर्गीय हितों के आधार पर मतदान करने से मनाही नहीं कर सकते। यह तत्त्व सघीय सभा के राष्ट्रीय स्वरूप पर प्रतिकूल प्रभाव डालता है और अतंत उसकी शक्ति का ह्रास करता है।

राज्य परिषद और राष्ट्र परिषद के सम्बन्ध

(Relations between the Council of States & the National Council)

स्विस सघीय सभा के दोनों सदनों—राष्ट्र परिषद और राज्य परिषद—की शक्तियाँ पूरात समान हैं। स्विस संविधान साधारण वित्त अथवा संवैधानिक विधेयकों में कोई भिन्नता नहीं करता। किसी प्रकार का विधेयक किसी भी सदन में प्रस्तुत किया जा सकता है। वस्तुतः सत्र के आरम्भ में दोनों सदनों के अध्यक्ष श्रम विभाजन कर लेते हैं। यदि श्रम विभाजन में किसी प्रकार का मतभेद उत्पन्न हो जाता है तो लाटरी द्वारा उस निश्चित कर लिया जाता है। परम्परानुसार सामान्य बजट राष्ट्र परिषद में प्रस्तुत किया जाता है और रेल रोड बजट दोनों परिषदों में एक साथ प्रस्तुत किया जाता है। विधेयक तभी कानून का रूप ग्रहण करते हैं जब दोनों सदन उन पर पूरात सहमत होते हैं और उन्हें पारित कर देने हैं। इस तरह कोई सदन दूसरे सदन से अधिक अथवा कम शक्तिशाली नहीं। दोनों समान शक्ति सदन हैं।

स्विस सदन की समान स्थिति विश्व के अन्य देशों की व्यवस्थापिकाओं के सदन की स्थिति से भिन्न है। उदाहरणतः ब्रिटेन और भारत में निम्न सदन उच्च सदन से अधिक शक्तिशाली होता है, वित्त विधेयक में उसकी स्थिति प्रथम और अंतिम होती है। उच्च सदन उसमें कबल थोड़े समय के लिए देर कर सकता है, उसे रद्द अथवा मंजूर नहीं कर सकता। साधारण विधेयकों में भी उच्च सदन की स्थिति प्रायः द्वितीय (Secondary) होती है। परंतु अमेरिका में स्थिति ठीक इसके विपरीत है। अमेरिकी मॉन्ट प्रतिनिधि सदन में शक्ति शक्तिशाली है। निम्न सदन

श्रीर लोग सघीय सभा द्वारा पारित किसी कानून को अस्वीकार कर सकते हैं वहाँ ब्रिटिश मसद द्वारा पारित कानूनों पर जनमत संग्रह के उपाय का प्रयोग नहीं किया जा सकता। सन् 1975 ई ई सी में ब्रिटेन के प्रवेश के प्रश्न पर कराया गया जनमत संग्रह एक अपवाद है। वहाँ यह नियम या व्यवहार नहीं।

स्विस सघीय सभा की शक्तियों का विवेचन मुख्यतः अनुच्छेद 84 और 85 में किया गया है। अनुच्छेद 84 के अनुसार सघीय सभा उन सभी विषयों पर कानून का निर्माण कर सकती है जो संविधान राज्यमण्डल को प्रदान करता है। वह उन विषयों पर भी कानून का निर्माण कर सकती है जो किसी अथवा सघीय सत्ता को प्रदान नहीं किये गये।

अनुच्छेद 85 में सघीय सभा की शक्तियों को 14 खण्डों में विभक्त किया गया है। उनमें अभिव्यक्त शक्तियाँ अत्यधिक व्यापक हैं। उसकी शक्तियाँ केवल विधायी प्रकृति की नहीं। कायपालिका और न्यायिक प्रकृति की भी हैं। जसाकि जर्जर ने कहा है कि "स्विस संविधान निर्माताओं ने सघीय सभा (फेडरल एसेम्बली) को सभी प्रकार की शक्तियाँ प्रदान की हैं—विधायिका कायपालिका तथा न्यायपालिका सम्बन्धी शक्तियाँ।" उन्होंने "शक्ति पृथक्करण के परम्परावादी सिद्धांत की ओर कोई विशेष ध्यान नहीं दिया।"

सघीय सभा की मुख्य शक्तियाँ निम्न हैं—

1 विधायी शक्तियाँ—स्विस सघीय सभा की विधायी शक्तियाँ मुख्यतः निम्न हैं—

(i) यह सघीय सत्ताओं के गठन एवं चुनाव सम्बन्धी कानूनों का निर्माण करती है।

(ii) यह राज्यमण्डल को प्रदान किये गये विषयों पर कानून का निर्माण करती है तथा अध्यादेश जारी करती है।

(iii) यह राज्यमण्डल एवं सघीय चांसलरी के पदाधिकारियों के वेतन, भत्ते तथा सेवा की शर्तों को निर्धारित करती है। यह स्थायी सघीय कार्यालयों की स्थापना करती है तथा उनकी आय को निर्धारित करती है, आदि।

सघीय सभा द्वारा पारित कानूनों पर कायपालिका अथवा न्यायपालिका के निषेधाधिकार का प्रयोग नहीं किया जा सकता। फिर भी सघीय सभा की कानून निर्माण की शक्ति अन्तिम नहीं। उस पर स्विस जनता और कैंटनों का नियंत्रण है। तीस हजार (30 000) स्विस नागरिक अथवा 8 कैंटन ऐच्छिक जनमत संग्रह की माग कर सकते हैं और जनमत संग्रह के माध्यम से सघीय सभा द्वारा पारित किसी भी कानून को अस्वीकार कर सकते हैं। परन्तु ऐच्छिक जनमत की माग कानून के लागू होने के 90 दिन के अन्दर ही की जा सकती है। वित्तीय कानूनों और उन कानूनों पर जिन्हें "अत्यावश्यक" घोषित कर दिया जाता है उन पर ऐच्छिक जनमत

भिन्नता नहीं करती। उदाहरणतः जहाँ ब्रिटेन तथा भारत जैसे देशों की व्यवस्था पिकाग्रा में वित्त विधेयक तथा सभी महत्वपूर्ण साधारण विधेयक पहले निम्न सदन में प्रस्तुत किये जाते हैं और उसके द्वारा पारित होने पर ही उन्हें उच्च सदन में पेश किया जाता है वहाँ स्विट्जरलैंड में किसी प्रकार के विधेयक सघीय सभा के दोनों सदनों में एक साथ प्रस्तुत किये जाते हैं। वस्तुतः सत्र के आरम्भ में दोनों सदनों के अध्यक्ष श्रम विभाजन कर लेते हैं। यदि श्रम विभाजन में किसी प्रकार का मतभेद उत्पन्न हो जाता है तो उसे लाटरी द्वारा निश्चित कर लिया जाता है। परम्परानुसार वित्त विधेयक पहले राष्ट्र परिषद् में प्रस्तुत किया जाता है, परन्तु रेल रोड बजट एक साथ दोनों सदनों में पेश किया जाता है।

विधेयकों का प्रस्तुतीकरण—सघीय परिषद् अथवा प्रत्येक कैंटन व ब्रद-कैंटन अथवा सघीय सभा का कोई सदन अथवा सघीय सभा के दोनों सदनों का कोई एक सदस्य अपने सदन में किसी विधेयक को प्रस्तुत कर सकता है। कैंटन विधेयक प्रस्तुत करने के अपने अधिकार का प्रयोग प्रायः कम करते हैं। सघीय सभा का सदस्य 'सुभाव' (Postulate) अथवा प्रस्ताव' (Motion) के माध्यम से किसी विधेयक को प्रस्तुत कर सकता है। जहाँ 'सुभाव' किसी विषय पर केवल विचार-विमर्श की आवश्यकता की ओर सघीय परिषद् का ध्यान आकर्षित करता है वहाँ 'प्रस्ताव' सघीय सभा की कार्यपालिका से एक भाग (आदेश के रूप में) होती है कि वह किसी विशिष्ट विषय पर प्रभावकारी प्रस्ताव प्रस्तुत करे। इस पर सघीय परिषद् उस विषय पर प्रारूप तैयार कर उसे सरकारी पत्र में प्रकाशित कर देती है।

सामान्यतः विधेयक सघीय परिषद् द्वारा ही प्रस्तुत किये जाते हैं। सघीय परिषद् सघीय सभा की प्रायना पर अथवा जन मांग उत्पन्न होने पर अथवा कैंटनों द्वारा किसी विधायी योजना का सूत्रपात होने पर अथवा प्रशासनिक कृतव्यों के निवहन के लिए किसी कानून की आवश्यकता होने पर कानून के प्रारूप को तैयार करती है और उसे दोनों सदनों के समक्ष एक साथ प्रस्तुत करती है।

वित्त विधेयक केवल सघीय परिषद् द्वारा ही प्रस्तुत किये जाते हैं। कोई कैंटन अथवा ब्रद कैंटन अथवा सघीय सभा के दोनों सदनों पर कोई सदस्य वित्त विधेयक प्रस्तुत नहीं कर सकता।

समिति चरण—विधेयक के प्रस्तुत होने पर सदन उसके सिद्धांतों पर विचार करता है। यदि सदन उस पर सहमत हो जाता है तो विधेयक को सम्बंधित समिति के पास विचार के लिए भेज दिया जाता है।

स्विट्जरलैंड में समितियाँ दो प्रकार की हैं—स्थायी और अस्थायी। इन समितियों में विविध राजनीतिक दलों के सदस्यों की संख्या सदन में उन दलों के सदस्यों की संख्या के अनुपात में होती है। समिति की बैठकें प्रायः उस समय होती

(vii) यह राज क्षमा तथा सघीय कानूनों के विरुद्ध किये गये अपराधों के लिये क्षमा प्रदान करती है।

(viii) यह सघीय सेना पर नियंत्रण रखती है।

(ix) यह प्रशासन एवं सघीय ऋण का साधारण पयवेक्षण करती है।

3 वित्तीय शक्तियाँ—वित्त पर सघीय सभा का नियंत्रण अनन्य है। इसके वित्तीय अधिकारों पर ऐच्छिक जनमत संग्रह की कोई व्यवस्था नहीं। इसके वित्तीय अधिकार मुख्यतः निम्न हैं—

(i) यह सघीय परिषद द्वारा प्रस्तुत ब्यापक बजट को स्वीकृत करती है।

(ii) यह राजकीय लेखों और ऋण प्राधिकारों के अध्यादेशों का अनुमोदन करती है।

(iii) यह सघीय प्रशासन के आय व्यय के हिसाब का निरीक्षण करती है।

4 यायिक शक्तियाँ—सघीय सभा के पास कुछ ऐसी यायिक शक्तियाँ हैं जो अन्य सघीय राज्यों में प्रायः कार्यपालिका अथवा यायपालिका के पास होती हैं। उदाहरणतः अमेरिका और भारत जैसे सघीय राज्यों में सघीय यायालय के यायाधीशों की निर्मुक्ति कार्यपालिका अध्यक्ष के द्वारा होती है, परंतु स्विट्जरलैंड में सघीय न्यायाधिकरण के यायाधीशों का निर्वाचन सघीय सभा द्वारा होता है। सघीय सभा की अन्य न्यायिक शक्तियाँ निम्न हैं—

(i) यह याय प्रशासन का निरीक्षण व निर्देशन करती है।

(ii) यह प्रशासन विवाद से सम्बन्धित सघीय परिषद के निर्णयों के विरुद्ध अपील की सुनवाई करती है।

(iii) यह सघीय सत्ताभ्रम में क्षेत्राधिकार सम्बन्धी विवादों का निपटारा करती है।

(iv) यह जनता द्वारा प्रस्तुत याचिकाओं पर निर्णय देती है।

(v) यह सघीय सभा द्वारा नियुक्त पदाधिकारियों के विरुद्ध वायवाही करती है।

5 संवैधानिक सशोधन—महत्वपूर्ण भूमिका—संवैधानिक सशोधनों में सघीय सभा की भूमिका महत्वपूर्ण है। वह संविधान में सशोधन के लिये प्रस्ताव प्रस्तुत करती है। कोई भी सशोधन तभी लागू होता है जब सघीय सभा के दोनों सदन उसे पारित कर दें तथा स्विस नागरिकों एवं कैंटनों का बहुमत उसका अनुसमर्थन करे। पचास हजार (50,000) स्विस नागरिक संविधान में सशोधन के प्रस्ताव को प्रारम्भ कर सकते हैं। सघीय सभा का ऐसा प्रस्ताव पर विचार करना पड़ता है।

6 कैंटनों से सम्बन्धित शक्तियाँ—सघीय सभा को कैंटनों के सम्बन्ध में मुख्यतः अप्रतिबन्धित शक्तियाँ प्राप्त हैं—

- 4 स्विट्जरलैंड के संविधान निर्माताओं ने संघीय विधायिका (फेडरल एसेम्बली) को सभी प्रकार की शक्तियाँ प्रदान की—विधायिका, कानूनपालिका तथा "न्यायपालिका सम्बन्धी शक्तियाँ।" इस कथन के अर्थ में स्विट्जरलैंड की फेडरल एसेम्बली के कानून और शक्तियों का वर्णन कीजिए।
 - 5 स्विट्जरलैंड की राष्ट्र परिषद तथा राज्य परिषद के सम्बन्धों को इंगित करें।
 - 6 आप इस मत से सहमत हैं अथवा असहमत कि स्विट्जरलैंड की संघीय सभा एवं ब्रिटेन की संसद दोनों की सावभौमिकता का कारण न्यायिक पुनरावलोकन की अनुपस्थिति है? अपने दृष्टिकोण के समर्थन में उचित उदाहरण दीजिए।
-

1 जन प्रभुता का सिद्धांत—स्विट्जरलैण्ड में ब्रिटेन की भांति मसखीय प्रभुता के सिद्धांत को मान्यता नहीं दी गई बल्कि जन प्रभुता के सिद्धांत को मान्यता दी गयी है। विधान के क्षेत्र में स्विस जनता प्रत्यक्ष रूप से भाग लेती है। वह जनमत संग्रह के माध्यम से सघीय सभा के कार्यों की श्रुतियों को दूर करती है अर्थात् किमी कानून को अस्वीकार कर सकती है और आरम्भन के माध्यम से उसके विलोपन (लुप्तियों—Omission) को पूरा कर सकती है। इस तरह जनमत संग्रह और आरम्भन के प्रत्यक्ष प्रजातंत्र के उपायों ने सघीय सभा के महत्व को कम कर दिया है और उसकी शक्तियों का ह्रास किया है। इस तरह प्रत्यक्ष प्रजातंत्र के उपायों ने विधायकों को परामशदाता मात्र बना दिया है। स्विस लोग उनके परामर्श प्रायः अस्वीकार कर देते हैं।

2 सघीय परिषद की शक्तियों में वृद्धि—वर्तमान समय की आवश्यकताओं और राज्य के लोक कल्याणकारी स्वरूप ने सब राज्यों में कार्यपालिका शक्तियों में वृद्धि की है। इंग्लैण्ड में मंत्रिमण्डल की “अधिनायक की स्थिति” में पहुँच गया है। स्विस सघीय परिषद भी इस प्रवृत्ति से अछूती नहीं रही। दूसरे, सघीय परिषद के सदस्यों का निर्वाचन सघीय सभा के बुद्धिमान और महत्वाकांक्षी सदस्यों में सँ किया जाता है। इससे सघीय सभा को दोहरी हानि होती है। प्रथम, सघीय सभा अपने योग्य और समझदार सदस्यों के नेतृत्व से वंचित हो जाती है और दूसरे उसे मजबूरन सघीय परिषद के सदस्यों की प्रशासनिक योग्यता और विशेषज्ञता पर निर्भर करना पड़ता है। इस सबका परिणाम यह होता है कि सघीय परिषद सघीय सभा पर अपनी इच्छा थोपने में सफल हो जाती है। जसाकि रपड ने लिखा है कि, “सघीय सभा के संवैधानिक विशेषाधिकारों के बावजूद आज नेतृत्व सघीय परिषद के हाथ में चला गया है।”

3 कानून की जटिलता—वर्तमान समय में कानून निर्माण एक जटिल क्रिया ही नहीं अपितु इसका स्वरूप भी तकनीकी है। औद्योगिक सभ्यता की आवश्यकताओं तथा सामाजिक और आर्थिक वर्गों के पारस्परिक विरोधी हितों ने राज्य के हस्तक्षेप को अनिवार्य बना दिया है। इन तत्त्वों ने सघीय सभा का प्रशासन के विशेषज्ञों के हाथों की कठपुतली बना दिया है।

4 सुदृढ़ राजनीतिक दलों का अभाव—स्विट्जरलैण्ड में सुदृढ़ राजनीतिक दलों का अभाव ही नहीं अपितु समानुपातिक प्रतिनिधित्व की प्रणाली ने उनकी सहायता में भी अत्यधिक वृद्धि कर दी है। इसका परिणाम यह हुआ है कि सरकार का निर्माण अकेले किसी एक दल के सदस्यों से नहीं होता। सरकार का निर्माण तीन अथवा चार दलों के मिश्रण से होता है। इससे नेतृत्व शिथिल पड़ जाता है। राजनीतिक सौनेवाजी तथा ममभीतावृत्ति को बढ़ावा मिलता है। इससे जहाँ विधान

सगठन—स्विस सघीय सविधान न्यायाधिकरण के सगठन के सम्बन्ध में कोई निश्चित व्यवस्था नहीं करता। अनुच्छेद 107 में केवल इस बात की व्यवस्था की गयी है कि सघीय न्यायाधिकरण के सदस्यों का निर्वाचन सघीय सभा द्वारा किया जायगा जो इस बात का ध्यान रखेगी कि उसमें राज्यमण्डल की तीनों भाषाओं का प्रतिनिधित्व हो। इस अनुच्छेद में इस बात की व्यवस्था है कि सघीय न्यायाधिकरण के विभागा का सगठन, सदस्यों की सहायता, पदावधि और वेतन कानून द्वारा निर्धारित किये जायेंगे। अतः सन् 1943 के न्यायिक सगठन सम्बन्धी कानून द्वारा न्यायालय के सगठन को सुनिश्चित किया गया है।

न्यायिक सगठन सम्बन्धी कानून के अनुसार न्यायाधिकरण के न्यायाधीशों का निर्वाचन सघीय सभा के दोनों सदनों की संयुक्त बैठक में 6 वर्ष के लिए किया जाता है। कानून न्यायाधीशों के पुनर्निर्वाचन पर कोई प्रतिबंध नहीं लगाता। परम्परानुसार न्यायाधीशों को पुनर्निर्वाचित कर दिया जाता है और वे तब तक अपने पद पर बने रहते हैं जब तक वे संन्यास करना चाहते हैं। प्रायः वे 70 वर्ष की आयु ग्रहण कर लेने पर सेवानिवृत्त होते हैं। इस तरह निर्वाचन और अन्त्यावधि से उत्पन्न होने वाले दोषों को परम्परा द्वारा दूर करने का प्रयास किया गया है। बार-बार पुनर्निर्वाचित होने से उनकी अवधि प्रायः निश्चित रहती है जो अतः न्यायालय तथा न्यायाधीशों की स्वतंत्रता, निष्पक्षता और निर्भयता की रक्षा करती है और राष्ट्र को अनुभवों न्यायाधीशों का लाभ प्राप्त होता रहता है।

कानून द्वारा सघीय न्यायाधिकरण के सदस्यों की सहायता 26 से 28 निर्धारित की गयी है। वास्तव में यह सहायता 26 ही रहती है। इसके अतिरिक्त कानून 11 से 13 क्लिपक न्यायाधीशों की व्यवस्था भी करता है जो न्यायाधीशों की अनुपस्थिति अथवा उनके बाध करने की अनमन्यता की स्थिति में काम करते हैं।

सघीय सभा न्यायाधीशों में से, दो वर्ष के लिए, एक को अध्यक्ष और दूसरे को उपाध्यक्ष चुनती है। कोई भी न्यायाधीश लगातार दो बार इन पदों पर विद्यमान नहीं रह सकता।

योग्यताएँ—सविधान न्यायाधीशों के लिए कोई निश्चित योग्यताएँ निर्धारित नहीं करता जिस प्रकार भारतीय सविधान सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों के लिए निश्चित योग्यताएँ निर्धारित करता है। स्विस सविधान अनुच्छेद 108 में केवल इस बात की व्यवस्था करता है कि राष्ट्र परिषद की सदस्यता का प्राप्त प्रत्येक स्विस नागरिक सघीय न्यायाधिकरण का सदस्य चुना जा सकता है। परंतु व्यवहार में साम्य विधिबेत्ताभा कैंटन न्यायालयों के न्यायाधीशों, कानून के अध्यापकों और सघीय न्यायाधिकरण के वरिष्ठ पदाधिकारियों को ही न्यायाधीश पदों के लिए चुना जाता है। न्यायाधिकरण में प्रायः सभी प्रमुख धर्मों, भाषाओं और दलों का उचित प्रतिनिधित्व दिया जाता है।

अमरीका में वित्त विधेयक पहले प्रतिनिधि सभा में ही प्रस्तुत किये जाते हैं, परन्तु सीनेट उसमें परिवर्तन कर सकती है। इसके अतिरिक्त सीनेट राष्ट्रपति की कार्यपालिका शक्ति में साझेदार है।

स्विटजरलैंड में जब कभी किसी विधेयक पर मतभेद अथवा गतिरोध उत्पन्न हो जाते हैं तो उन्हें दूर करने के लिए एक विवाचन समिति का निर्माण किया जाता है जो दोनों सदनों में समझौता कराने का प्रयास करती है। इस समिति में दोनों सदनों के सदस्यों की संख्या समान होती है। यदि इस समिति के प्रयासों के बाद भी दोनों सदनों में गतिरोध बना रहे तो उस विवादास्पद प्रश्न को छाड़ दिया जाता है, परन्तु प्रायः ऐसा होता नहीं और विवाचन समिति गतिरोध दूर करने में सफल हो जाती है। जैसाकि शूबस ने कहा है कि, "गतिरोध इस सीमा तक नहीं जाता कि वह वैधानिक संकट का रूप धारण कर ले।" हैस डूबर ने भी लिखा है कि, "वास्तव में कोई रास्ता अवश्य निकाल लिया जाता है और विवाचन की जिस प्रक्रिया का निरूपण यहाँ किया गया है वह सामान्यतः अनावश्यक होती है।"

स्विस संविधान निर्माता राज्य परिषद को अमरीकी सीनेट के अनुरूप बनाना चाहते थे परन्तु समय पाकर उसने राष्ट्र परिषद की तुलना में गौण स्थान ग्रहण कर लिया है। स्विस राज्य परिषद् पर ब्रिटिश लाउ सभा की भाँति यह आरोप तो नहीं लगाया जा सकता कि वह "धनाढ्यो का गढ़ है" अथवा "प्रतिक्रियावादी सदन" है, क्योंकि अनेक बार उसने राष्ट्र परिषद से बढ़कर राष्ट्रीयता और प्रगतिशीलता का परिचय दिया है। जैसाकि मुनरो ने कहा है कि, "स्विस राज्य परिषद न प्रतिक्रियावाद का गढ़ है और न उसने कभी प्रगति के माग में बाधा डाली है।" इस पर भी राज्य परिषद् की शक्तियों का ह्रास हुआ है। इसका प्रमुख कारण यह है कि वह लाउ सदन नहीं, वह स्विस जाति का प्रतिनिधित्व नहीं करता, वह स्विस कैंटनों का प्रतिनिधित्व करता है। दूसरे, उसके सदस्यों की संख्या राष्ट्र परिषद् के सदस्यों की संख्या से अत्यधिक कम है। तीसरे, राष्ट्रीय स्तर के नेता निम्न सदन की सदस्यता का ग्रहण करना पसंद करन हैं। स्पष्ट है कि गुणों में राष्ट्र परिषद् राज्य परिषद् से आगे है। अतः उसका उन्नत प्रथम स्थान है।

विधायी प्रक्रिया

स्विस विधायी प्रक्रिया सघीय परिषद् और सघीय सभा की भाँति अद्वितीय है। जहाँ प्रायः दशों में साधारण, वित्तीय और सर्वैधानिक विधेयकों के लिए भिन्न भिन्न विधायी प्रक्रिया होती है वहाँ स्विटजरलैंड की विधायी प्रक्रिया इनमें

काय प्रणाली—सघीय 'यायाधिकरण की प्रमुख औपचारिक कायप्रणाली सघीय कानून द्वारा निर्धारित की गयी है। परन्तु विभागों के काय तथा पीठ (Bench) के आकार सम्बन्धी गौण औपचारिक कायप्रणाली 'यायाधिकरण को प्रत्यायोजित कर दी गयी है।

'यायाधिकरण के प्रत्येक विभाग का एक अध्यक्ष होता है जिसका चुनाव 'यायाधिकरण की पूर्ण बैठक में किया जाता है। केवल फौजदारी अपील 'यायालय का अध्यक्ष प्रत्येक विवाद की सुनवाई के समय उसने सदस्यों द्वारा चुना जाता है। प्रत्येक न्यायालय की गणपूर्ति उसके सदस्यों की संख्या के अनुसार 3, 5 अथवा 7 होती है। सभी 'यायालयों के निष्णय बहुमत से लिए जाते हैं परन्तु समान मत होने पर अध्यक्ष को निर्णायक मत के प्रयोग का अधिकार होता है। 'यायालय की कायवाही खुले में होती है यद्यपि कभी कभी वह गुप्त भी हो सकती है।

स्विट्जरलैण्ड में केवल फौजदारी विवादों के लिए जूरी व्यवस्था विद्यमान है। इस उद्देश्य से सारे स्विट्जरलैण्ड को 5 क्षेत्रों में विभक्त किया गया है। जूरी में 12 सदस्य होते हैं जिन्हें सघीय ऐसिजस (Federal Assizes) कहा जाता है। जूरी के पैनल (Panel—नाम सूची) का चुनाव लोगों द्वारा 6 वर्ष के लिए होता है। जूरी का प्रयोग दोष ठहराने के लिए होता है। परन्तु वर्तमान समय में जूरी का प्रयोग बहुत कम होता है। इसका प्रयोग 1933 में निकोल (Nicole) विवाद में किया गया था।

क्षेत्राधिकार अथवा शक्तियाँ—सघीय 'यायाधिकरण को मौलिक तथा अपीलीय, दीवानी, फौजदारी, प्रशासनिक एवं सवधानिक सभी प्रकार की शक्तियाँ प्राप्त हैं। सघीय सभा इसकी शक्तियों का विस्तार कर सकती है। इसकी विविध शक्तियाँ निम्न हैं—

1 मौलिक शक्तियाँ—दीवानी और फौजदारी दोनों प्रकार के विवादों में 'यायाधिकरण का मौलिक शक्तियाँ प्राप्त हैं। ये मुख्यतः निम्न हैं—

A दीवानी विवादों के अन्तर्गत आने वाली मौलिक शक्तियाँ निम्न हैं—

- (i) स्विस राज्यमण्डल और कैंटनों के मध्य उत्पन्न होने वाले विवाद।
- (ii) राज्य मण्डल और निगम अथवा साधारण नागरिक के मध्य उत्पन्न होने वाले विवाद वशर्तों की विवाद इतना महत्वपूर्ण हो कि उसके लिए सघीय कानून के निष्णय की आवश्यकता हो और उसकी राशि 8 000 फ्रैंक्स से अधिक हो।
- (iii) कैंटना के मध्य उत्पन्न होने वाले विवाद।
- (iv) राष्ट्रीयता के सौ जान से उत्पन्न होने वाले विवाद।
- (v) कैंटना के समुदायों के मध्य नागरिक अधिकारों (नागरिकता अथवा अधिवास) सम्बन्धी विवाद।

है जब सदनों के अधिवेशन नहीं हो रहे होते । समिति की बैठकें केवल राजधानी में ही नहीं होती अपितु ग्राम स्थानों पर भी होती हैं ।

समितियाँ विधेयकों पर दलील श्रष्टिकोण नहीं अपनाती, अपितु राष्ट्रीय श्रष्टिकोण अपनाती हैं । समिति विषय पर गहराई से विचार करती है । सामान्यतः समिति विधेयक के सार-तत्त्व को नहीं बदलती, परन्तु यदि आवश्यक हो तो वह उसमें संशोधन आवश्यक कर देती है । जब समिति के सदस्य एक मत हो जाते हैं तो विधेयक को प्रतिवेदन सहित सदन में प्रस्तुत कर दिया जाता है । यदि समिति एक मत न हो तो बहुमत और अल्पमत दोनों प्रतिवेदनो सहित विधेयक को सदन में पुनः प्रस्तुत कर दिया जाता है ।

सदनों द्वारा विधेयक पर विचार विमर्श—विधेयक को समिति के प्रतिवेदन/प्रतिवेदनो सहित संघीय परिषद् के किसी सदस्य के भाषण के साथ सदन में पुनः प्रस्तुत किया जाता है । समिति चाहे तो अपना प्रतिवेदन भी नियुक्त कर सकती है । इसके बाद सदन में विधेयक पर विस्तार से विचार विमर्श होता है और प्रत्येक धारा पर वाद विवाद होता है । अन्त में विधेयक पर एक साथ मत लिया जाता है । यदि विधेयक स्वीकार कर लिया जाता है तो उसे उसे सदन द्वारा पारित मान लिया जाता है । जब विधेयक दूसरे सदन द्वारा भी स्वीकृत कर लिया जाता है तो दोनों सदनों के अध्यक्ष और सचिवों के हस्ताक्षर होने पर उसे प्रकाशित कर दिया जाता है और वह निश्चित तिथि से कानून का रूप ग्रहण कर लेता है बशर्ते कि ऐच्छिक जनमत संग्रह में स्विस जनता ने अस्वीकार न कर दिया हो ।

विवाचन समिति—यदि किसी विधेयक पर दोनों सदनों में गहरे मतभेद उत्पन्न हो जाते हैं अथवा एक सदन उसे पारित कर देता है और दूसरा सदन उसमें ऐसे संशोधन अथवा परिवर्तन कर देता है जो दूसरे सदन को स्वीकार नहीं होते तो दोनों सदनों के मतभेदों को दूर करने के लिए अर्थात् समझौता कराने के लिए एक विवाचन समिति का निर्माण किया जाता है । इस समिति के दोनों सदनों के सदस्यों की मख्या बराबर होती है । यदि इस समिति के प्रयासों के बाद भी दोनों सदनों में गतिरोध बना रहे तो विवादास्पद विषय को छोड़ दिया जाता है । परन्तु प्रायः ऐसा होता नहीं और विवाचन समिति गतिरोध दूर करने में सफल हो जाती है ।

समीक्षा प्रश्न

- 1 स्विस राज्य परिषद् के संगठन एवं शक्तियाँ का विवरण कीजिए ।
- 2 स्विस राष्ट्र परिषद् के संगठन एवं शक्तियाँ का विवरण कीजिए ।
- 3 स्विट्जरलैंड की संघीय सभा की शक्तियाँ एवं जानों का वर्णन कीजिए ।

- (i) सघीय सत्ता एव कॅटन सत्ता के मध्य क्षमता सम्बन्धी विवाद ।
- (ii) सावजनिक विधि से सम्बन्धित विवाद ।
- (iii) नागरिक अधिकारों के अतिक्रमण सम्बन्धी विवाद ।
- (iv) अन्तर्राष्ट्रीय कानून, समझौता एव संधियों की उल्लंघन सम्बन्धी विवाद ।

भूल्यांकन—स्विस सघीय न्यायाधिकरण का न्यायिक पुनरावलोकन का अधिकार न तो अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय की भांति "कानून की उचित प्रक्रिया" पर आधारित है और न ही भारतीय सर्वोच्च न्यायालय की भांति "कानून द्वारा स्थापित प्रक्रिया पर आधारित है । सन् 1874 के सविधान निर्माता सघीय न्यायाधिकरण को न तो अमरीका की भांति शासन का एक पृथक् एव स्वतंत्र अंग बना सके और न उसे सविधान की व्याख्या करने की शक्ति प्रदान कर सके । स्विस सविधान निर्माताओं ने 'जन प्रभुता' और ससदीय सर्वोच्चता के सिद्धांत को प्राथमिकता दी है न्यायिक पुनरावलोकन को नहीं । उदाहरणतः अनुच्छेद 85 के अनुसार सविधान की व्याख्या का अधिकार सघीय सभा को प्रदान करता है । न्यायाधिकरण का नहीं । अनुच्छेद 114 के अनुसार सघीय सभा कानून द्वारा न्यायाधिकरण के क्षेत्राधिकार का विस्तार कर सकती है उसके सगठन की व्यवस्था कर सकती है, उसमें परिवर्तन कर सकती है, आदि सघीय न्यायाधिकरण अपने कार्यों की वार्षिक रिपोर्ट सघीय सभा को प्रस्तुत करती है । सधेप में, मरचना और शक्तियों में सघीय न्यायाधिकरण की स्थिति सघीय सभा की तुलना में निम्न है, वह शासन का एक समाप्त स्तरीय एव स्वतंत्र अंग नहीं, वह एक अधीनस्थ अंग है ।

न्यायाधिकरण के पास न्यायिक पुनरावलोकन की अत्यधिक सीमित शक्ति है । लोक और प्रशासनिक कानून के न्यायालय के रूप में उसे "कॅटन के सविधान और कानून की तुलना में सघीय सविधान और सघीय कानून को परिष्कृत करना होता है व्यक्तिगत अधिकारों के अतिक्रमण से सम्बन्धित विवादों का निपटारा करने हेतु उसे कॅटन कानूनों और प्रशासनिक कार्यों तुलना में कॅटन सविधान को परिष्कृत करना पड़ता है ।" दूसरे शब्दों में, सघीय न्यायाधिकरण कॅटन के कानूनों का अवैध घोषित कर सकती है यदि वे कॅटन सविधान और सघीय सविधान के विपरीत हैं, वह कॅटन सविधान की किसी धारा को अवैध घोषित कर सकती है यदि वह सघीय सविधान के विपरीत है, वह प्रत्यायोजित विधान के अंतर्गत सघीय निर्मित नियमों को अवैध घोषित कर सकती है । यदि वे सघीय कानूनों के विपरीत हैं, परंतु वह सघीय सभा द्वारा पारित किसी कानून को अवैध घोषित नहीं कर सकती । अनुच्छेद 113 इस सम्बन्ध में स्पष्ट व्यवस्था करता है कि 'सघीय न्यायाधिकरण सघीय सभा द्वारा पारित कानूनों और अध्यादेशों तथा उसके द्वारा

संघीय न्यायाधिकरण (The Federal Tribunal)

स्विस संघीय न्यायाधिकरण स्विस मघीय सभा और संघीय परिषद् की भांति अद्वितीय है। जहां अमरीका तथा भारत जैसे मघीय राज्यों में संघीय न्यायालय संविधान के संरक्षक एवं अभिभावक के रूप में कार्य करती है, उसकी सर्वोच्चता की रक्षा करती है तथा उसकी धाराओं की व्याख्या करती है वहां स्विट्जरलैंड में संघीय न्यायाधिकरण इनकार्यों को नहीं करती। स्विट्जरलैंड में संघीय सभा संघीय संविधान की व्याख्या करती है। अमरीकी और भारतीय सर्वोच्च न्यायालयों को न्यायिक पुनरावलोकन का अधिकार प्राप्त है। वे किसी भी कायपालिका प्रदेश अथवा व्यवस्थापिका के कानून को, जो संविधान के विपरीत है, रद्द कर सकती है। दूसरी ओर स्विस संघीय न्यायाधिकरण को न्यायिक पुनरावलोकन की सीमित (आंशिक) शक्तियाँ प्राप्त हैं। वह स्विस संघीय सभा द्वारा पारित किसी कानून को रद्द नहीं कर सकती यद्यपि वह कैंटन के कानून का रद्द कर सकती है। यदि वह कैंटन संविधान अथवा स्विस राज्यमंडल के संविधान अथवा संघीय कानून के विपरीत है।

स्विस संघीय न्यायाधिकरण अमरीकी अथवा भारतीय सर्वोच्च न्यायालय की भांति व्यवस्थापिका से पृथक् अथवा स्वतंत्र नहीं। सन् 1848 के संविधान के अंतर्गत स्थापित की गयी संघीय न्यायाधिकरण पूणत संघीय सभा और संघीय परिषद के अधीन थी। सन् 1874 के संविधान के अंतर्गत 1875 में स्थापित की गयी संघीय न्यायाधिकरण 'स्थायी और स्वायत्त' होते हुए भी संघीय सभा के अधीन है। प्रथम संघीय न्यायाधिकरण के सदस्यों (न्यायाधीशों) का निर्वाचन संघीय सभा द्वारा होता है। दूसरे, उसे अपने कार्यों की वार्षिक रिपोर्ट संघीय सभा को प्रस्तुत करनी होती है। ये दोनों तत्त्व संघीय न्यायाधिकरण का संघीय सभा के अधीन कर देते हैं।

3 आकार में अंतर—स्विस संघीय न्यायाधिकरण का आकार अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय को तुलना में अत्यधिक बड़ा है। इसके न्यायाधीशों की संख्या 26 से 28 तक है। इसके अतिरिक्त वहाँ 11 से 13 वैकल्पिक न्यायाधीशों की व्यवस्था भी है जो न्यायाधीशों की अनुपस्थिति में कार्य करते हैं। इस अनेक विभागों एवं उप विभागों में विभक्त किया गया है। दूसरी ओर, अमरीका में सर्वोच्च न्यायालय के सदस्यों की संख्या 9 है। वहाँ न तो वैकल्पिक न्यायाधीशों की व्यवस्था है और न ही न्यायालय को विभागों में विभक्त किया गया है।

4 न्यायाधीशों की नियुक्ति एवं विमुक्ति में अंतर—स्विस संघीय न्यायाधिकरण के न्यायाधीशों को संघीय सभा दोनों सदनों के संयुक्त अधिवेशन में 6 वर्ष के लिए निर्वाचित करती है यद्यपि वहाँ न्यायाधीशों को पुनर्निर्वाचित कर दिया जाता है और वे अपने पद पर तब तक बने रहते हैं जब तक वे सेवाएँ प्रदान करना चाहते हैं। फिर भी 70 वर्ष की आयु ग्रहण कर लेने पर वे सेवा निवृत्त हो जाते हैं। दूसरी ओर, अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों का सोनेट के अनुसमयन पर राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त किया जाता है। सद्व्यवहार के बने रहने पर वे जी वन पयन्त अपने पद पर बने रह सकते हैं। परम्परा के अनुसार 10 वर्ष सेवा कर लेने तथा 70 वर्ष की आयु ग्रहण कर लेने पर वे सेवा निवृत्त हो जाते हैं।

स्विस तथा अमरीकी संविधान दोनों अपनी अपनी सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों के लिए कोई योग्यताएँ निर्धारित नहीं करते। फिर भी दोनों में प्रायः विधिवेत्ताओं को ही न्यायाधीश पद पर निर्वाचित अथवा नियुक्त किया जाता है। निर्वाचित व्यवस्था में राजनीति के समावेश की अधिक सम्भावना है जबकि नियुक्त करने की व्यवस्था में योग्यता के तत्व के प्रभावी होने की अधिक सम्भावना है।

स्विट्जरलैंड में न्यायाधीशों को समय से पूर्व महाभियोग द्वारा पदच्युत करने की कोई व्यवस्था नहीं जबकि अमरीका में उक्त महाभियोग द्वारा पदच्युत करने की व्यवस्था है।

5 स्थिति में अंतर—दोनों की स्थिति में अंतर है। स्विट्जरलैंड में शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त का कठोरता से पालन नहीं किया गया। स्विस संघीय न्यायाधिकरण संघीय सभा के अधीन है। प्रथम उसका निर्वाचन संघीय सभा द्वारा होता है। दूसरे, उसे अपने कार्यों की वार्षिक रिपोर्ट संघीय सभा को प्रस्तुत करनी पड़ती है। दूसरी ओर, अमरीका में शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त का कठोरता से पालन किया गया है। वहाँ सर्वोच्च न्यायालय कांग्रेस के अधीन नहीं। वह उससे पृथक् एवं स्वतंत्र है। मुख्य न्यायाधीश मार्शल ने 1803 में मारबरी बनाम मडोसन के विवाद में निर्णय देने हुए (जिसमें कांग्रेस के एक कानून का अर्थ धोपित किया गया था) सर्वोच्च न्यायालय के स्थान, भूमिका एवं महत्त्व को सुनिश्चित कर दिया था।

सविधान 'यायाधीशो के लिए कुछ अयोग्यताओं का उल्लेख करता है। ये मुख्यतः निम्न है—

(i) सघीय सभा तथा सघीय परिषद के सदस्य तथा उनके द्वारा नियुक्त कर्मचारी सघीय 'यायाधिकरण के सदस्य नहीं हो सकते।

(ii) न्यायाधीश अपने कार्यभार की अवधि में स्विटजरलैण्ड में किसी अन्य लाभ के पद को प्राप्त नहीं सकते।

(iii) 'यायाधीश कोई अन्य व्यवसाय अथवा नौकरी नहीं कर सकते।

वेतन एवं सेवा की शर्तें—सघीय न्यायाधिकरण के अध्यक्ष को एक लाख सत्तर हजार फ्रैंक्स और प्रत्येक अन्य 'यायाधीश का एक लाख अठ्ठावन हजार फ्रैंक्स प्रतिवर्ष वेतन के रूप में प्राप्त होते हैं। वार्षिक 'यायाधीशों का कोई निश्चित वेतन प्राप्त नहीं होता। उह केवल उन दिनों के लिए भत्ता प्राप्त होता है जिन दिनों के लिए वे कार्य करते हैं। 60 वर्ष की आयु ग्रहण करने तथा कम से कम 10 वर्ष तक 'यायाधीश रहने पर कोई सदस्य पेंशन प्राप्त करने का अधिकारी बन जाता है। पेंशन सेवा काल के अनुसार 40 से 60 प्रतिशत के बीच में होती है। 70 वर्ष की आयु ग्रहण कर लेने पर वे स्वयं सेवा निवृत्त हो जाते हैं। स्विटजरलैण्ड में महाभियोग द्वारा 'यायाधीशों की समय से पूर्व पदच्युत करने की कोई व्यवस्था नहीं जिस प्रकार अमरीका अथवा भारत में व्यवस्था है।

काय स्थान—जहाँ सघीय सभा, सघीय परिषद तथा अन्य सघीय कार्यालय बन में स्थित हैं वहाँ स्वयं सघीय 'यायाधिकरणवाद कैटन की राजधानी लासेन (Lausanne) में स्थित है। फ्रेंच भाषाई कटनों का सतुष्ट करने के लिये ऐसा किया गया है।

विभाग तथा उप विभाग—सघीय 'यायाधिकरण विभागों तथा उप विभागों में विभाजित किया गया है। 'यायाधिकरण के प्रमुख विभाग हैं (i) सवधानिक और प्रशासनिक कानून न्यायालय, (ii) शीवानी कानून 'यायालय (iii) फौजदारी अपील 'यायालय, (iv) ऋण तथा दिवालियापन 'यायालय। 'यायाधिकरण के प्रमुख उप विभाग ये हैं (i) दोषारोपण विभाग, (ii) फौजदारी विभाग। यह विभाग कभी कभी भ्रमणशील 'यायालय के रूप में कार्य करता है, (iii) सघीय फौजदारी 'यायालय और (iv) अवरोध 'यायालय। प्रत्येक 'यायालय (विभाग तथा उपविभाग) के सदस्यों की संख्या 3 और 9 के बीच में रहती है।

चांसलरी—अनुच्छेद 109 में सघीय 'यायाधिकरण की एक चांसलरी की व्यवस्था की गयी है। चांसलरी 'यायाधिकरण के सचिवालय के रूप में कार्य करती है। चांसलरी के सदस्यों (सचिवों, निपियों आदि) की संख्या, वेतन, वायकान, निर्वाचन आदि सघीय सभा निर्धारित करती है परंतु उनके निर्वाचन और कार्यों के निर्धारण की शक्ति सघीय न्यायाधिकरण को प्रत्यायोजित कर दी गयी है।

करती। संविधान की व्याख्या का अधिकार संघीय सभा के पास है। दूसरे, वह संघीय सभा द्वारा पारित किसी कानून को अर्थ में घोषित नहीं कर सकती। स्विस संघीय न्यायाधिकरण केवल कैंटन के कानून को रद्द कर सकती है यदि वे कैंटन संविधान अथवा संघीय संविधान अथवा संघीय कानून के विपरीत हैं।

समीक्षा प्रश्न

1. स्विस संघीय न्यायाधिकरण के गठन एवं क्षेत्राधिकार को विवरण दीजिए।
2. स्विस संघीय न्यायाधिकरण एवं अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय की तुलना कीजिए।



(vi) कैंटन और निगम अथवा साधारण नागरिक के मध्य उत्पन्न होने वाले विवाद वशत कि एक अथवा दूसरा पक्ष निएण्य की माग करे और उसकी राशि उतनी हो जितनी की सघीय कानून में उल्लिखित हो ।

B फौजदारी विवादों के अतगत आने वाली मौलिक शक्तियाँ निम्न है—

- (i) राज्य मण्डल के प्रति धार विद्रोह अर्थात् दश-द्रोहिता, अति अथवा सघीय सत्ताओं के प्रति हिंसा सम्बन्धित विवाद ।
- (ii) अंतर्राष्ट्रीय कानून के प्रति अपराध अथवा आघात ।
- (iii) वे राजनीतिक अपराध अथवा आघात जिनके कारण अथवा जिन दगा के कारण मण्डल सघीय हस्तक्षेप की आवश्यकता पड़ी हो ।
- (iv) जाली सिक्कों के निर्माण और मतदान सम्बन्धित धोखाधड़ी के विवाद ।
- (v) सघीय पदाधिकारियों द्वारा अपने अधीनस्थ अधिकारियों के विरुद्ध लगाय गये अपराधों सम्बन्धी विवाद ।
- (vi) सघीय सभा की अनुमति से कंटो द्वारा प्रेषित विवाद । फौजदारी विवादों का निपटारा जूरी की सहायता से किया जाता है । जूरी द्वारा दोषी ठहराय जाने के लिए उसके आधे सदस्यों के अनुसमर्थन की आवश्यकता होती है ।

2 अपीलीय शक्तियाँ—स्विटजरलैण्ड में किसी प्रकार के निम्न सघीय न्यायालय नहीं है जिस प्रवार के अमरीका में है । अत न्यायाधिकरण का अपीलीय क्षेत्राधिकार सीमित है । उसे कैंटन की अंतिम न्यायालय के निर्णय के विरुद्ध अपील सुनने का अधिकार है, यदि विवाद की राशि 8,000 फ्रैंक्स से अधिक है । दोषी कानून में एकात्मता बनाये रखने के लिए ऐसा किया गया है ।

3 प्रशासनिक क्षेत्राधिकार—प्रशासनिक विवादों में सघीय न्यायाधिकरण की शक्तियों का विस्तार सघीय परिषद की कीमत पर किया गया है । सन 1925 तक प्रशासनिक विवादों का निपटारा करने की शक्ति सघीय परिषद के पास थी । परन्तु उसी वर्ष ये शक्तियाँ सघीय न्यायाधिकरण को सौंप दी गयी । न्यायाधिकरण इस क्षेत्र के अतगत निम्न विवादों का निपटारा करती है—

- (i) सघीय पदाधिकारियों की योग्यताओं, कानूनी क्षमता एवं क्षेत्राधिकार सम्बन्धी विवाद ।
- (ii) रेल प्रशासन से सम्बन्धित विवाद ।
- (iii) करारोपण से सम्बन्धित विवाद ।
- (iv) राज्य कर्मचारियों एवं नागरिकों के मध्य उत्पन्न होने वाले विवाद ।

4 सवधानिक क्षेत्राधिकार—इस क्षेत्र के अन्तगत न्यायाधिकरण मुख्यतः अग्रकृत प्रवार के विवादों का निपटारा करती है—

में जनमत संग्रह और आरम्भन की समस्याएँ विद्यमान हैं परन्तु वहाँ इनका प्रयोग अत्यल्प रहा है जबकि स्विट्जरलैंड में इनका प्रयोग सफल रहा है।

स्विट्जरलैंड में प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र की संस्थाओं—जनमत संग्रह और आरम्भन का इतना अधिक प्रयोग होता रहा है कि वे प्रायः स्विस संस्थाएँ बन गयी हैं। इसी कारण स्विट्जरलैंड और प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र पर्यायवाची शब्द बन गये हैं। ये संस्थाएँ स्विस राजनीतिक जीवन का ताता-बाना बन गयी हैं। जैसाकि डायसी ने कहा है कि प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र “स्विस राजनीतिक जीवन का मूल सिद्धांत है।”

प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र की संस्थाओं के माध्यम से स्विस नागरिक अपनी “निर्द्धर और प्रत्यक्ष प्रभुता” का प्रयोग करते हैं और शासन की कार्यवाही में प्रत्यक्ष क्रियाशील भाग लेते हैं। जहाँ अन्य प्रजातांत्रिक देशों में नागरिक निर्वाचनों के बाद अपने प्रतिनिधियों के दास हो जाते हैं वहाँ स्विस नागरिक निर्वाचनों के बाद भी सम्प्रभु बने रहते हैं। प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के उपकरणों के माध्यम से वे अपने विचारों के आचरण की दृष्टियाँ एवं लुप्तियों को दूर करने हैं और विधान के क्षेत्र में जनमत संग्रह के माध्यम से अंतिम शब्द और आरम्भन के माध्यम से प्रथम शब्द कहने का अधिकार सर्वदा अपने पास रखते हैं। स्विस नागरिकों को ठीक ही सभ्य सभा के ‘तृतीय सदन’ की मंजूरी दी जाती है। लाड आइस ने कहा है कि, ‘प्रजातन्त्र के विचार्यों के लिए स्विस शासन व्यवस्था में इससे बढ़कर अन्य कोई वस्तु शिक्षाप्रद नहीं है, क्योंकि वह जनता की आत्मा में प्रवेश करने के लिए वातावरण खोल देती है। उसके अन्तर्गत् विचार एवं भावनाएँ निर्वाचित निकायों के माध्यम से नहीं अपितु प्रत्यक्ष रूप से कार्यान्वित होती दिखाई देती हैं।’

प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र की संस्थाएँ

(Institutions of Direct Democracy)

स्विट्जरलैंड में प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र की जिन संस्थाओं का प्रयोग किया जाता रहा है, वे हैं—(i) लैण्डसजिमिण्ड (Landsgemeinde), (ii) जनमत संग्रह और (iii) आरम्भन।

1 लैण्डसजिमिण्ड (Landsgemeinde)—लैण्डसजिमिण्ड का अर्थ है लोक सभा अथवा प्रारम्भिक सभा। ये सभाएँ प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के शुद्धतम एवं अत्यधिक स्वरूप की होती हैं। स्विट्जरलैंड में इस प्रकार की लोक सभाएँ पाच कैंटन में (एक पूर्ण कैंटन और चार अर्ध कैंटनों में) विद्यमान हैं। अतः इन कैंटनों को लैण्डसजिमिण्ड कैंटन कहते हैं। ये कैंटन हैं ग्लेरस का पूर्ण कैंटन, उण्टरवाल्ड के दो अर्ध-कैंटन ओबेर्वाल्ड और निडेर्वाल्ड तथा आण्टनजैल के दो अर्ध कैंटन बाहरी रोड और भीतरी रोड।

अनुमोदित सधियों को लागू करेगा।" इस दृष्टि से सघीय न्यायाधिकरण अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय और भारतीय सर्वोच्च न्यायालय से अत्यधिक दुबल है। न्यायिक पुनरावलोकन के अधिकार ने अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय को "कांग्रेस का तृतीय सदन बना दिया है", "वह एक अदृष्ट सर्वैधानिक सभा है," निहित शक्तियों के सिद्धांत का विकास करके उसने सर्वैधानिक सन्तुलन को (शक्ति विभाजन को) केन्द्र के पक्ष में कर दिया है। स्विस सघीय न्यायाधिकरण ऐसा कभी नहीं कर सकती। वह अमरीकी अथवा भारतीय सर्वोच्च न्यायालय की भांति मविधान का संरक्षक एवं अभिभावक नहीं बन सकती।

स्विस सघीय न्यायाधिकरण और अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय— एक तुलनात्मक अध्ययन

(Swiss Federal Tribunal American Supreme
Court—A Comparative Study)

स्विस सघीय न्यायाधिकरण और अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय दोनों अपने अपने देश की सघीय व्यवस्था के अतगत स्थापित किये गये सघीय न्यायालय हैं। वस्तुतः स्विस सघीय न्यायाधिकरण को अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय के नमूने पर ही निर्मित करने का प्रयास किया गया था। फिर भी दोनों के उदय सगठन आकार, कायकाल, न्यायाधीशों की नियुक्ति एवं विमुक्ति स्थिति एवं प्रतिष्ठा, क्षेत्राधिकार आदि में अत्यधिक अंतर है। दोनों में मुख्य अंतर निम्न है—

1 उदय में अंतर—स्विस सघीय न्यायाधिकरण की मौजूदा स्थिति सन् 1848 के सविधान की देन नहीं अपितु सन् 1874 के सविधान की देन है। सन् 1848 के सविधान ने सघीय विषया में न्याय प्रबंध के लिए एक न्यायालय की व्यवस्था की थी परंतु वह अपने सगठन, रचना और सीमित क्षेत्राधिकार में सघीय सभा और सघीय परिषद के अधीन थी। वह "यून महत्त्व की अशकालिक निकाय" थी। सन् 1874 के सविधान ने सघीय न्यायाधिकरण को "स्थायित्व और स्वायत्तता" प्रदान की। इसकी स्थापना सन् 1875 में की गयी थी। दूसरी ओर अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय मौजूदा सविधान के सन् 1789 लागू होने के साथ स्थापित की गयी थी और वह आज तक विद्यमान है।

2 सगठन में अंतर—स्विट्जरलैण्ड में, अनुच्छेद 106 के अनुसार, सघीय विषयों में न्याय प्रबंध के लिए एक ही सघीय न्यायालय है। सघीय बोमा न्यायाधिकरण को छोड़कर उसके अधीन अन्य कोई निम्न सघीय न्यायालय नहीं। दूसरी ओर अमरीका में सघीय कानून के लिए एक सर्वोच्च न्यायालय ही नहीं उनके अधीन अन्य अनेक निम्न सघीय न्यायालय भा हैं। कांग्रेस कानून द्वारा अग्र लिखित सघीय न्यायालयों को सगठित कर सकती है।

2 जनमत संग्रह (Referendum)—जनमत संग्रह का अर्थ है "लोगों के पास भेजना" अर्थात् 'लोगों से परामर्श लेना' जसाकि जर्जर ने कहा है, "जनमत संग्रह वह साधन है जिसके माध्यम से जनता प्रतिनिधानात्मक समानों के कार्यों को स्वीकार अथवा अस्वीकार कर सकती है।" रपड का मत है कि जनमत संग्रह 'निर्वाचक मण्डल का अधिकार है जिसके प्रयोग द्वारा वह देश के मूलभूत कानून में किये जा रहे प्रस्तावित मसौदों को स्वीकार अथवा अस्वीकार कर सकता है।" इस तरह जनमत संग्रह लोगों के हाथों में एक ऐसा निषेधाधिकार है जिसके प्रयोग द्वारा वे किसी अवांछित विधि को अस्वीकार कर सकते हैं। जनमत संग्रह किसी संवैधानिक मसौदों अथवा विधि अथवा अर्थात् संविधान अथवा सांविधानिक नीति पर हो सकता है।

जनमत संग्रह दो प्रकार का होता है (1) अनिवाय जनमत संग्रह और (ii) ऐच्छिक जनमत संग्रह। स्विट्जरलैण्ड में दोनों प्रकार का जनमत संग्रह विद्यमान है। स्विट्जरलैण्ड में अनिवाय जनमत संग्रह को सर्वप्रथम सन् 1798 के हैल्वेटिक गणराज्य के संविधान के अंतर्गत लागू किया गया था। यद्यपि संविधान स्वयं जनसहमति का परिणाम नहीं था। सन् 1848 का संविधान जनसहमति पर आधारित था। ऐच्छिक जनमत संग्रह की व्यवस्था सन् 1874 के संविधान के अंतर्गत की गयी थी। यद्यपि अनेक कैंटनों में इसकी व्यवस्था पहले से ही थी।

स्विट्जरलैण्ड में अनिवाय जनमत संग्रह संवैधानिक मसौदों पर लागू होता है। स्विस संविधान अनुच्छेद 123 इस सम्बन्ध में सुस्पष्ट है। संघीय सभा द्वारा पारित कोई भी संवैधानिक मसौदा तब तक लागू नहीं किया जा सकता जब तक कि स्विस नागरिकों एवं कैंटनों दोनों का बहुमत लोकमतदान द्वारा उस पर अपनी सुस्पष्ट सहमति अभिव्यक्त नहीं कर देता अर्थात् उसे स्वीकार नहीं कर लेता। इस तरह संवैधानिक मसौदों में "प्रिन्सिपल शब्द" स्विस नागरिकों का है, संघीय सभा का नहीं।

स्विट्जरलैण्ड में ऐच्छिक जनमत संग्रह साधारण विधेयकों एवं अध्यादेशों पर लागू होता है। परंतु जिन विधेयकों एवं अध्यादेशों को "आवश्यक" (Urgent) घोषित कर दिया जाता है अथवा जो विधेयकों सब पर लागू होते हैं जसाकि किंतु विधेयक, उस पर ऐच्छिक जनमत संग्रह की सुविधा उपलब्ध नहीं होती। परन्तु आवश्यक घोषित किये गये विधेयकों एवं अध्यादेशों एक वर्ष के बाद समाप्त हो जाते हैं, यदि इसके दौरान उन पर लोगों की स्वीकृति प्राप्त नहीं की गयी हो। आवश्यक घोषित किये गये विधेयकों अथवा अध्यादेशों को पुनः निर्मित नहीं किया जा सकता। अंतर्राष्ट्रीय संधियों पर भी ऐच्छिक जनमत संग्रह की व्यवस्था उपलब्ध है अर्थात् कि उन्हें अनिश्चित काल के लिए अथवा 15 सप्ताहों के लिए किया गया

दोनों न्यायालयों की स्थिति में अन्तर होते हुए भी दोनों अपने अपने निष्णयो को लागू करवाने के लिए कायपालिका पर निर्भर करती है। यदि अमरीकी न्यायालय अपने निष्णयो को लागू करवाने के लिए राष्ट्रपति पर निर्भर करती है तो स्विस न्यायाधिकरण स्विस सघीय परिषद् और कैंटनों पर निर्भर करती है।

6 क्षेत्राधिकार में अन्तर—दोनों न्यायालयों के क्षेत्राधिकार में मुख्य अन्तर निम्न है—

(i) दीवानी और फौजदारी विवादों में अन्तर—दीवानी और फौजदारी विवादों में अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय का कोई क्षेत्राधिकार नहीं। वस्तुतः वहाँ दीवानी और फौजदारी विषय राज्यों के क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत आते हैं। कांग्रेस उस पर कोई कानून नहीं बना सकती। दूसरी ओर, स्विटजरलैंड में यह विषय स्विस राज्य मण्डल के पास है। सघीय सभा उस पर कानून का निर्माण कर सकती है और सघीय न्यायाधिकरण उससे सम्बन्धित विवाद की सुनवाई कर सकती है।

(ii) प्रशासनिक विवादों की सुनवाई में अन्तर—अपने देशों की भाँति अमरीका में प्रशासनिक विवादों की सुनवाई सामान्य न्यायालयों द्वारा की जाती है जबकि स्विटजरलैंड में इनकी सुनवाई सघीय न्यायाधिकरण द्वारा की जाती है।

(iii) स्विस सघीय न्यायाधिकरण का क्षेत्राधिकार मौलिक और अपीलिय दोनों प्रकार का है जबकि अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय का क्षेत्राधिकार मुख्यतः अपीलिय है। वह मुख्यतः संवैधानिक विवादों की सुनवाई करती है।

7 न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति में अन्तर—दोनों न्यायालयों की न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति में अत्यधिक अन्तर है। वस्तुतः जहाँ कहीं सघीय व्यवस्था पाई जाती है वहाँ न्यायालय सविधान के संरक्षक एवं अभिभावक के रूप में कार्य करती है वह सविधान की धाराओं की व्याख्या करती है, कायपालिका और व्यवस्थापिका पर नियंत्रण रखती है और यदि कायपालिका आदेश और व्यवस्थापिका के कानून संवैधानिक धाराओं के विपरीत होने हैं तो उन्हें अर्थघोषित कर रद्द कर सकती है। अमरीकी और भारतीय सर्वोच्च न्यायालय के पास न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति है। अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय ने संवैधानिक संरक्षक और अभिभावक के रूप में इतनी महत्त्वपूर्ण भूमिका निभाई है कि उसे आज "एक अद्वैत संवैधानिक सभा" अथवा "कांग्रेस के तृतीय सदन" की संज्ञा दी जाती है। निहित शक्तियों के सिद्धांत का विकास करके उसने संवैधानिक सत्तुतन को केन्द्र के पक्ष में कर दिया है। न्यायालय की संवैधानिक व्याख्याओं ने केन्द्र को एक सुदृढ़ एवं शक्तिशाली केन्द्र बना दिया है।

दूसरी ओर, स्विस सघीय न्यायाधिकरण के पास न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति अत्यधिक सीमित है। प्रथम, वह स्विस सविधान की व्याख्या नहीं

आरम्भन मतदाताओं के हाथ में ऐसा अस्त्र है जिसकी सहायता से वह अपने विचारों को विधान का रूप दे सकते हैं। जनमत संग्रह से विधान मण्डल की क्रिया सम्बन्धी भूल का निराकरण होता है, आरम्भन से उसकी लुप्त सम्बन्धी भूल का निराकरण होता है।

स्विटजरलैण्ड में संविधान के पूर्ण संशोधन के लिए आरम्भन की व्यवस्था सन् 1874 के संविधान के अंतर्गत की गयी थी, परन्तु संविधान के आंशिक संशोधन के लिए इसकी व्यवस्था सन् 1891 के संवैधानिक संशोधन द्वारा की गयी जिसे 1892 में लागू किया गया। आरम्भन की व्यवस्था केवल संवैधानिक संशोधन (पूर्ण अथवा आंशिक) के लिए उपलब्ध है, साधारण विधियों के लिए नहीं। अनुच्छेद 120 के अनुसार 50,000 स्विस मतदाता पूर्ण अथवा आंशिक संशोधन की मांग कर सकते हैं।

आरम्भन दो प्रकार का होता है (i) निर्मित आरम्भन (Formulated Initiative) (ii) अनिर्मित आरम्भन (Unformulated Initiative)। निर्मित आरम्भन में मतदाता स्वयं विधेयक के प्रारूप को तैयार करते हैं। संघीय सभा को उस पर लोक मतदान कराना पड़ता है। यदि संघीय सभा निर्मित आरम्भन से सहमत न हो तो वह उस पर लोक मतदान कराने समय अपना बकल्पिक विधेयक या संशोधन प्रस्तुत कर सकती है अथवा जनता से रद्द करने की सलाह दे सकती है। अनिर्मित आरम्भन में मतदाता स्वयं विधेयक के प्रारूप को तैयार नहीं करते। वे केवल अमुक विषय पर संघीय सभा से विधेयक की मांग करते हैं। यह संघीय सभा को एक प्रकार का सुझाव अथवा सिफारिश होती है कि वह अमुक विषय पर विधेयक का निर्माण करे। यदि संघीय सभा प्राथियों की इस मांग या सुझाव या सिफारिश से सहमत नहीं होती तो पहले इस बात पर मतदान कराया जाता है कि क्या नागरिक प्राथियों से सहमति है अथवा नहीं। यदि नागरिकों का बहुमत इसे स्वीकार कर ले तो संघीय सभा को उनकी इच्छा का आदर करना पड़ता है। और संशोधन विधेयक के प्रारूप को तैयार करना पड़ता है। इस तरह अनिर्मित आरम्भन में संशोधन विधेयक के प्रारूप को संघीय सभा तैयार करती है और उस पर पुनः लोक मतदान कराना पड़ता है। इस तरह अनिर्मित आरम्भन दोहरे मतदान की आवश्यकता हासिल करती है। यदि नागरिकों का बहुमत पहले लोक मतदान में प्राथियों के सुझाव को स्वीकार कर दे तो उन छोड़ दिया जाता है।

स्विम कंटो में आरम्भन की व्यवस्था है। उदाहरण के लिए जेनेवा कंटो की छोड़कर जहाँ केवल संवैधानिक संशोधन के लिए ही आरम्भन की व्यवस्था है। 19वें सभों कंटो में संवैधानिक और साधारण दोनों प्रकार की विधियों के लिए इसकी व्यवस्था है। कुछ कंटो में मतदानात्मक की एक जैसी सभ्य दोनों प्रकार की

प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र (Direct Democracy)

'यदि फ्रांस ने विश्व के समक्ष स्वतंत्रता, समानता एवं बहुत्व के नारे प्रस्तुत किये हैं, यदि ग्रेट ब्रिटेन को संसदीय सस्थाओं की शास्त्रीय भूमि कहा जा सकता है, यदि समुक्त राज्य अमरीका ने राजनीति शास्त्र को सघषाद की अवधारणा और व्यवहार प्रदान किया है तो स्विटजरलैण्ड को विश्व की राजनीतिक प्रयोगशाला कहना उचित है, जहाँ प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र का सफलतापूर्वक प्रयोग किया गया है।'

परिचय (Introduction)—विश्व के अधिकांश राज्यों में प्रजातन्त्र को अप्रत्यक्ष प्रणाली को अपनाया गया है। उदाहरणतः भारत, ब्रिटेन, फ्रांस, अमरीका, जापान, सोवियत संघ आदि राज्यों में प्रजातन्त्र की अप्रत्यक्ष प्रणाली विद्यमान है। परन्तु स्विटजरलैण्ड ही एक ऐसा राज्य है, जहाँ आधुनिक समय में प्रजातन्त्र की प्रत्यक्ष प्रणाली विद्यमान है। इस एक तत्त्व के कारण राजनीतिक सस्थाओं के अध्ययन में स्विटजरलैण्ड को विशिष्ट स्थान प्राप्त है और वह अन्य प्रजातन्त्रों की ईर्ष्या का कारण और आदर्श बना हुआ है।

स्विटजरलैण्ड के पाच कैंटनो में (एक पूर्ण-कंटन तथा चार अर्द्ध-कंटनो में) लैण्डसजिमिण्ड (Landsgemeinde—लोक सभाओं) की सस्थाओं के रूप में प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र का शुद्धतम रूप विद्यमान है। स्विटजरलैण्ड के जिन कंटनो में प्रजातन्त्र की अप्रत्यक्ष प्रणाली को अपनाया गया है अर्थात् जहाँ प्रतिनिधात्मक मस्यायें अपनायी गयी हैं वहाँ भी प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के उपकरणों अर्थात् जनमत संग्रह और आरम्भन की सस्थाओं को अपनाया गया है। अमरीका के कुछ राज्यों

4. व्यवस्थापिका और जनता के बीच निरन्तर सम्पर्क—जनमत संग्रह और आरम्भन के माध्यम से जन प्रतिनिधियों और सामान्य जनता के मध्य निरन्तर सम्पर्क बना रहता है। यह सम्पर्क केवल ग्राम चुनाव के समय ही नहीं बना रहता बल्कि चुनाव के बाद भी बना रहता है। इसमें जन प्रतिनिधि जन इच्छा से निरन्तर प्रभावित होने रहते हैं और व्यवस्थापिका उसकी उपेक्षा नहीं कर सकती।

5 प्रतिबलित सत्ता की आवश्यकता—प्रत्येक संविधान में विधान मण्डल की विधायी शक्ति पर नियंत्रण रखने के लिए किमी न किमी प्रतिबलित सत्ता (Counter balancing Power) की आवश्यकता होती है ताकि वह अपनी शक्तियों का दुरुपयोग न कर सके। ब्रिटेन में मंत्रिमण्डल सदन पर ऐसा नियंत्रण रखता है, अमरीका में राष्ट्रपति का विधेयाधिकार एवं न्यायपालिका विधेयाधिकार कांग्रेस पर नियंत्रण रखता है। बयोकि स्विटजरलैण्ड में संघीय सभा की विधायी शक्ति पर न्यायपालिका विधेयाधिकार और न्यायपालिका विधेयाधिकार लागू होता है अतः वहाँ जनमत संग्रह और आरम्भक जैसी संस्थाओं की आवश्यकता और महत्त्व और भी बढ़ जाता है। जैसाकि ब्राइस ने कहा है कि 'प्रत्येक सरकार में एक ऐसी शक्ति होनी चाहिये जो अंतिम निर्णय दे सके, एक ऐसा नियंत्रण दे सके जिसकी कहीं अपील न हो। प्रजातंत्र में यह जनता ही है जो कि विवाद को समाप्त कर सकती है।

6 राजनीतिक शिक्षा के साधन—जनमत संग्रह और आरम्भन सवसाधारण को अधिक लोकतन्त्रात्मक बनाने के सर्वोत्तम साधन हैं। ये उन्हे राजनीतिक शिक्षा प्रदान करने हैं तथा शासन के कार्यों में प्रत्यक्ष एवं सक्रिय भाग लेने का अवसर प्रदान करने हैं। जैसाकि हैस हूबर ने कहा है कि "जनमत संग्रह जनता की एकता और शिक्षा का बाण्ड है।" इससे जनता सावजनिक कार्यों में दिलचस्पी लेना शुरू कर देती है, सावजनिक विषयों पर विचार विमर्श करती है तथा उन पर मतदान करती है। इसमें दोहरा लाभ होता है। प्रथम, लोग सावजनिक विषयों से सीधे सम्बन्धित हो जाते हैं और दूसरे उनमें राष्ट्र प्रेम और उत्तरदायित्व की भावनाएँ पैदा होती हैं। उनमें आत्म विश्वास पैदा होता है और वे अपने प्रतिनिधियों पर निर्भर करना छोड़ देने हैं। इनमें जन जागरूकता की भावना अद्वितीय होती है।

7 दलों के कुप्रभाव से मुक्ति—जनमत संग्रह और आरम्भन से राजनीतिक दलों के दोषों से मुक्ति मिलने में मदद मिलती है। प्रथम, इनके कारण दलीय भय (अनुशासन), प्रलोभन एवं कपट नागरिकों को दूषित नहीं करता दूसरे, दलीय भावनाएँ राष्ट्रीय प्रेम को कुठित नहीं करती, तीसरे, सदन पर किसी एक दल का प्रभुत्व स्थापित नहीं होता, चौथे दलीय बहुमत की निरकुशता से उत्पन्न होने वाले दमन का भय नहीं रहता और अल्पमत निराश, शक्तिहीन अथवा निरस्तही नहीं होता।

8 विधियों की अनुपालना सरल—जनमत संग्रह और आरम्भन के कारण

लैण्डसजिमिण्ड सस्थाओं का विकास जमन "लोक विवाद" और 'ग्रामीण साझेदारी" से हुआ है। प्रतिवर्ष बसन्त ऋतु में रविवार के दिन कैटन के सभी व्यस्क नागरिक किसी ऐतिहासिक स्थान पर एकत्रित होते हैं, सामान्य विषयों पर विचार-विमर्श करते हैं, कानूनों का निर्माण करते हैं तथा सामान्य विषयों का प्रबंध करने के लिए शासकों का निर्वाचन करते हैं। यदि आवश्यक हो तो लैण्डसजिमिण्ड की बैठकें वष में किसी अन्य समय भी बुलाई जा सकती हैं। इन बैठकों में कैटन के सभी व्यस्क नागरिकों के लिए उपस्थित होना अनिवार्य है।

लैण्डसजिमिण्ड की बैठकों को अत्यधिक महत्ता प्राप्त है। बाहरी रोड जस अर्द्ध सैन्टन में इसकी बैठकें भजन से आरम्भ होती हैं। बैठकें प्रायः अनुशासित रहती हैं। लोगो तथा वक्ता सयित व्यवहार करते हैं। बैठकों का संचालन लैण्डमैन (Landammann) करता है जो कैटन का अध्यक्ष होता है। चांसलर लैण्डवेबल (Landweibel Sergeant of State) तथा शासन के अन्य पदाधिकारी बैठकों के अनुशासित संचालन में सहयोग देते हैं। बैठकों में प्रत्येक नागरिक को बोलने तथा मतदान करने का अधिकार होता है।

लैण्डसजिमिण्ड कैटन में न कोई व्यवस्थापिका होती है और न कोई जनमत संग्रह की व्यवस्था, क्योंकि वह (लैण्डसजिमिण्ड) स्वयं कैटन की राजनीतिक सत्ता की प्रतीक होती है। वह स्वयं सम्प्रभु सस्था है, वह स्वयं विधायी शक्ति है, वह स्वयं कानूनों का निर्माण करती है। शासन के कार्य का संचालन करने के लिए वह स्वयं कार्यकारिणी तथा अन्य पदाधिकारियों तथा न्यायाधीशों का निर्वाचन करती है। लैण्डसजिमिण्ड मुख्यतः निम्न कार्यों को करती है—

(i) सर्वैधानिक तथा विधायी आरम्भन पर विचार-विमर्श करना अर्थात् पूर्ण तथा आंशिक सर्वैधानिक सशोधनों पर विचार करना तथा उन पर मतदान करना अर्थात् उन्हें स्वीकार अथवा अस्वीकार करना।

(ii) विधियों का निर्माण करना।

(iii) कर निर्धारण करना, ऋण तथा अनुदानों को स्वीकार करना।

(iv) नवीन पदों को स्वीकार करना तथा उनके वेतन एवं सेवा की शर्तों को निर्धारित करना।

(v) कायपालिका के सदस्यों तथा न्यायपालिका के न्यायाधीशों का निर्वाचन करना, आदि।

लैण्डसजिमिण्ड का सबसे बड़ा लाभ यह है कि यह लोगो को एकजीवित समुदाय के रूप में जीवित रखती है और उन्हें निर्वाचनों एवं मतदान के समय विभाजित नहीं करती जहाँ सर फ्रांसिस ओटोवेल एडमस और सी डी कॉनिघम तथा लायड इसके प्रशासक रहे हैं वहाँ विलियम हैपजथ डिक्सन इसका कटु आलोचक रहा है।

“अज्ञानी, अवीध, प्रतिशोषी जनता ने प्रायः प्रगतिशील विधान को नष्ट कर दिया है।” फस्टोफेरह्यूज को प्रत्यक्ष प्रजातंत्र में “स्थानीयतावाद” की गंध आती है।

प्रत्यक्ष प्रजातंत्र की मुख्यतः निम्न आधारों पर आलोचना की जाती है—

1 विधानमण्डल की प्रतिष्ठा पर आघात—जनमत संग्रह और आरम्भन विधान मण्डल की सर्वोच्चता, प्रतिष्ठा एवं उत्तरदायित्व की भावना पर सीधा प्रहार करते हैं। जैसा कि एम डब्लुस ने कहा है कि “यदि जनमत संग्रह लागू किया जाय तो विधान मण्डल एक परामर्शदात्री समिति मात्र बनकर रह जाता है। उसका उत्तरदायित्व समाप्त हो जाता है क्योंकि वह किसी बात का निश्चयात्मक ढंग से नहीं कर सकती जब अंतिम निर्णय जनता के हाथ में होता है।”

2 विधि निर्माण काय सुचारु रूप से नहीं चलता—प्रत्यक्ष प्रजातंत्र में विधि निर्माण का काय सही ढंग से नहीं हो पाता। कभी कभी व्यवस्थापिका त्रुटिपूर्ण विधेयकों को इस आशा से पारित कर देती है कि लोग उन्हें अस्वीकार कर देंगे और कभी कभी आवश्यक एवं महत्वपूर्ण विधेयकों को भी इस भय से पारित नहीं करती कि उन्हें लोग अस्वीकार कर देंगे। इस तरह दोनों ही स्थितियों में अतत विधि निर्माण के काय को हानि होती है।

3 प्रगतिशील विधियों के निर्माण में बाधक—प्रत्यक्ष प्रजातंत्र प्रगतिशील नीतियों के निर्माण में बाधक सिद्ध होता है। लोग प्रायः रूढ़िवादी होने हैं। वे यथास्थिति का बनाय रखना चाहते हैं। वे परिवर्तन में विश्वास नहीं करते जबकि प्रगतिशील नीतियों का उद्देश्य आर्थिक और सामाजिक विपमताओं को दूर कर परिवर्तन लाना होता है। इसलिए लोग सहसा इस प्रकार की नीतियों को स्वीकार नहीं करते। जैसा कि लाड ब्राइस ने कहा है कि “लोक निर्णय से राजनीतिक, सामाजिक और आर्थिक प्रगति में बाधा पड़ती है।”

4 योग्य व्यक्तियों को हतोत्साहित करना—जब विधान के क्षेत्र में व्यवस्थापिका की शक्तियाँ अंतिम नहीं होती तो योग्य, अनुभवी एवं लोक सेवाई लोग विधान सभा में जाना पसन्द नहीं करते। इसका परिणाम यह होता है कि केवल मध्यम दर्जे के व्यक्ति, जनोत्तेजक एवं व्यवसायी राजनीतिज्ञ विधान मण्डल में प्रवेश पाते हैं। इससे विधान मण्डल और राष्ट्र दोनों को हानि होती है।

5 राजनीतिक दलों के प्रभाव में बढि—प्रत्यक्ष प्रजातंत्र में राजनीतिक दलों का प्रभाव कम होने के स्थान पर बढता है। जैसा कि एम ड्रोस (M Drose) ने कहा है कि “इसके द्वारा व्यवसायी राजनीतिक नेताओं के बढने का अवसर मिलता है जो निरर्थक असंतोष बढ़ाकर और निषेधात्मक नीति का अनुसरण कर अपने मतत्व की रक्षा किया करते हैं।” सावजनिक विषयों पर जनमत जानने के लिए लागू स जनमत संग्रह में भाग लेने के लिए बारम्बार कहा जाता है। यह

हो। अन्तर्राष्ट्रीय संधियों पर ऐच्छिक जनमत सग्रह की व्यवस्था अमरीकी राष्ट्रपति द्वारा की गयी संधियों के सीनेट द्वारा अनुसममथन की व्यवस्था से मिलती जुलती है।

स्विट्जरलैण्ड में ऐच्छिक जनमत सग्रह की माग 30,000 स्विस मतदाता अथवा 8 कैंटन कर सकने है। परन्तु इस प्रकार की माग विधेयक अथवा अध्यादेश के पारित होने के 90 दिन के अन्दर ही की जा सकती है। जहाँ अनिवाय जनमत सग्रह में स्विस मतदाताओं और कैंटनों दोनों के बहुमत के अनुसममथन की आवश्यकता होती है वहाँ ऐच्छिक जनमत सग्रह में केवल स्विस मतदाताओं का बहुमत के अनुसममथन की आवश्यकता होती है।

स्विस सघीय सविधान की धारा 6 (c) के अनुसार कैंटन सविधान में सशोधन के लिए जनमत सग्रह अनिवाय है। कुछ कैंटनों में यह साधारण विधियों के लिए भी अनिवाय है। कुछ कैंटनों में यदि किसी मद पर व्यय की राशि निश्चित सीमा से अधिक है तो उस पर भी जनमत सग्रह अनिवाय है। उदाहरणतः सोलर (Soleure) कैंटन में यदि किसी मद पर व्यय की राशि 100,000 फ्रैंक्स से अधिक है तो उस पर जनमत सग्रह अनिवाय है। ग्लेरस, ग्रेववाल्डन, निडवाल्डन बाहरी रोड और भीतरी रोड जैसे लैण्डसजिमिण्ड कैंटनों में जनमत सग्रह की कोई व्यवस्था नहीं, क्योंकि लैण्डसजिमिण्ड स्वयं ही कानून निर्माण करने वाली सभा होती है।

3 आरम्भन (उपक्रम) (Initiative)—आरम्भन का अर्थ है “पहल करना” अर्थात् यह निर्वाचक मण्डल की एक निश्चित सख्या का वह अधिकार है जिसके प्रयोग द्वारा वह सविधान में सशोधन अथवा अमुक प्रकार की विधि निर्माण के लिए प्रस्ताव पेश कर सकता है। दूसरे शब्दों में, यह नागरिकों की निश्चित सख्या के हाथों में विधि निर्माण की प्रक्रिया का आरम्भ करने का अधिकार है। जैसाकि हेस हूबर ने कहा है कि “आरम्भन मतदाताओं की एक निश्चित सख्या का ऐसा अधिकार है जिसके प्रयोग द्वारा किसी संवधानिक सशोधन किसी विधि अथवा किसी एक संवधानिक अथवा कानूनी अध्यादेश के प्रारूप को तैयार करने अथवा उस पर लोकमतदान की माग का प्रस्ताव पेश कर सकती।” जहाँ जनमत सग्रह निर्वाचक मण्डल का सघीय सभा द्वारा पारित संवधानिक सशोधना अथवा विधियों अथवा अध्यादेशों को अस्वीकार करने का अधिकार प्रदान करता है वहाँ आरम्भन उन्हे वाछि विधियों एवं सशोधनों के प्रस्तावों को पेश करने का अधिकार देता है। इस तरह एक विधियों एवं सशोधनों पर निषेधाधिकार है, दूसरा विधि निर्माण अथवा सशोधन करने का सकारात्मक अधिकार है। दोनों एक-दूसरे के पूरक हैं। जनमत सग्रह एक प्रकार का ढाँचा है जिससे अवाचित विधि निर्माण को रोका जा सकता है और

को अस्वीकार कर देते हैं। एमसो (Amso) ने ठीक लिखा है कि 'प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र "शक्ति और दायित्व का सम्बन्ध विच्छेद कर देता है।' २३

10 सही लोकमत का अचूक सूचक नहीं—जनमत संग्रह अथवा आरम्भन के माध्यम से अभिव्यक्त किया गया मत सर्वदा सही लोकमत की अभिव्यक्ति नहीं करता। हो सकता है कि यह मत लोगों के विश्वास का परिणाम न हो और वह केवल उनकी भावनाओं और मनोवेगों को ही अभिव्यक्त करता हो जिनके उभारने में जनोत्तेजकों और व्यावसायिक राजनीतियों ने महत्वपूर्ण भूमिका निभाई हो। लगभग जनोत्तेजकों की रणनीति के शिकार हो जाना है। जनमत संग्रह में मतदान करने वालों की संख्या अत्यधिक कम होती है। अतः इसमें व्यक्त किया गया लोकमत लोगों के सही मत का अचूक सूचक नहीं होता।

11 बड़े देशों के लिए अनुपयुक्त—प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र केवल छोटे आकार वाले तथा थोड़ी जनसंख्या वाले देश में भले ही सम्भव हो जाये परन्तु भारत, रूस, चीन अथवा अमरीका जैसे बड़े आकार वाले तथा अत्यधिक जनसंख्या वाले देशों में यह असम्भव है। प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र स्विटजरलैंड से बाहर केवल एक संकल्प है, वास्तविकता नहीं।

12 अत्यधिक खर्चीली प्रणाली—प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र में अत्यधिक धन खर्च किया जाता है क्योंकि लोगों को बार-बार मत अभिव्यक्त करने के लिए कहा जाता है। निधन जनता पर यह अनावश्यक बोझ होता है।

13 चुनाव थकान—बार-बार मत अभिव्यक्त करने के लिए कराए गए चुनाव से लोग थक जाते हैं। यह "चुनाव थकान" अतः उनकी उदासीनता और लापरवाही का कारण बन जाती है।

स्विटजरलैंड में प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र का कार्यकारी स्वरूप एवं उसकी सफलता के कारण

(Working of Direct Democracy in Switzerland and Reasons for its Success)

प्रत्यक्ष प्रजातांत्रिक प्रणाली दोषरहित प्रणाली नहीं है। फिर भी जहाँ प्रायः दशों में, विशेषकर अमरीकी राज्यों में, इसका प्रयोग असफल रहा है वहाँ स्विटजरलैंड में इसका प्रयोग सफल रहा है। वहाँ यह प्रणाली आज भी विद्यमान है और इसका प्रयोग, जैसा कि कोडिंग ने कहा है, 'दिन प्रतिदिन बढ़ता जा रहा है।' वहाँ के लोग इससे पूर्णतः सन्तुष्ट हैं। वस्तुतः स्विस घरती, स्विस चरित्र, स्विस परम्पराएँ, स्विस परिस्थितियाँ आदि तत्त्व इसके अनुकूल हैं। जैसा कि साइडब्राइस ने कहा है कि 'बुद्ध सत्यायें ऐसी होती हैं जो, पोषा की भाँति, अपनी ही धरती और धूप-छाया में फलती-फूलती हैं।' स्विटजरलैंड का छोटा आकार,

विधियों की मांग कर सकती है। जबकि अद्य कुछ म यह मर्या भिन्न भिन्न है। उदाहरणतः वाद कैंटन म सर्वैधानिक और साधारण दोनों प्रकार की विधियों के लिए 6,000 मतदाताओं की आवश्यकता होती है, जबकि वर्ने कैंटन म सर्वैधानिक आरम्भन के लिए 15,000 मतदाताओं और साधारण आरम्भन के लिए 12,000 मतदाताओं की आवश्यकता होती है।

मूल्यांकन अथवा गुण दोष (Evaluation or Merits Demerits)

प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के गुण दोषों को निम्न शीर्षका के अन्तर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

A गुण (Merits)—प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र क मुख्य गुण निम्न है—

1 जन इच्छा जानने के साधन—जनमत संग्रह और आरम्भन जन इच्छा जानने के सर्वोत्तम साधन हैं। जैसाकि बोजोर ने कहा है कि “वे जन इच्छा को जानने के सर्वश्रेष्ठ साधन हैं, वे राजनीतिक वातावरण के श्रेष्ठ बैरोमीटर हैं।” लार्ड ब्राइस का मत है कि “वे जनता की आत्मा में प्रवेश करने के लिए वातावरण खोल देते हैं।” जहाँ जनमत संग्रह के माध्यम से मतदाता अवाञ्छित विधियों को अस्वीकार कर उन्हें सविधि पुस्तक म स्थान लेने से रोक सकते हैं यहाँ आरम्भन के माध्यम से वे वाञ्छित विधियों को उसम स्थान दे सकते हैं।

2 विधायी श्रुतियों के उपचार—जनमत संग्रह और आरम्भन का गुण उनकी सम्भावित शक्ति म है। यह आवश्यक नहीं कि मतदाता इनका वास्तविक प्रयोग करके ही लाभ प्राप्त कर सकन हैं। इनके प्रयोग की सम्भावना भी व्यवस्थापिका को सतक रखती है। जब कभी व्यवस्थापिका जन इच्छा की उपेक्षा करती है अथवा उसकी इच्छा के प्रति उदासीन रहती है अथवा अपनी शक्ति का दुरुपयोग करती है अथवा दलीय या वर्गीय आधार पर कानूनों का निर्माण करती है तो मतदाता इन उपचारों का प्रयोग कर उन्हें सुधार सकते हैं। संक्षेप में जनमत संग्रह और आरम्भन व्यवस्थापिका के नायों एवं दुष्टियों की भला के उपचार हैं। स्विस नागरिक व्यवस्थापिका के “लीमरे मदन” के रूप म वाय करन है।

3 प्रतिनिधियों की दासता से मुक्ति—जनमत संग्रह और आरम्भन नागरिकों को उनके प्रतिनिधियों की दासता से छुटकारा दिलाता है। जहाँ प्रतिनिधात्मक शासन प्रणाली में नागरिक चुनाव के बाद अपने प्रतिनिधियों के दास हो जाते हैं, वहाँ स्विटजरलैण्ड म नागरिक सबदा स्वतन्त्र रहते हैं। जैसाकि एण्ड्रे सिजफ्राइट न कहा है कि “प्रजातन्त्र प्रत्यक्ष रहता है और अपनी शक्ति प्रत्यायाजित करत समय स्विस लोग अपनी शक्ति नहीं त्यागते। वे जनमत संग्रह के माध्यम से अतिम शब्द और लोक आरम्भन की क्रिया के माध्यम से सम्भवतः प्रथम शब्द बहने का अधिकार सबदा अपने पास रखते हैं।”

प्रस्तुत नहीं करती। जैसा कि लाबेल ने कहा है कि "उनकी रूढ़िवादिता प्रतिरोध करती है परंतु दुराग्रह उत्पन्न नहीं करती"

स्विस नागरिक सावजनिक विषयों पर न पूर्वाग्रह से सोचते हैं न श्रान्ति-कारी तरीके से। वे पूर्वाग्रह या रूढ़िवादिता के कारण प्रगति में बाधक नहीं बनते और न श्रान्ति के नाम पर राजनीतिक उथल-पुथल करते हैं। वे विषयों पर मध्य मार्गीय एवं व्यावहारिक दृष्टिकोण अपनाते हैं। उदाहरणतः श्रान्तिवातिक प्रतिनिधित्व की जिस प्रणाली को स्विस नागरिकों ने सन् 1900 और 1910 में दो बार अस्वीकार कर दिया था उस ही उन्होंने 1918 में स्वीकार कर लिया। इसी तरह जिस अत्यधिक केन्द्रीकृत संविधान को उन्होंने 1872 में अस्वीकार कर दिया था उसे ही दो घण्टा बाद कुछ परिवर्तनों के साथ 1874 में स्वीकार कर लिया।

4 स्विस चरित्र एवं सहिष्णुता—राजनीतिक समस्याएँ श्रान्त लोगों के चरित्र से ही पोषण पाती हैं। स्विटजरलैण्ड में ठीक यही हुआ है। स्विस चरित्र की शुद्धता और सहिष्णुता ही जनमत संग्रह और आरम्भन जैसी समस्याओं की सफलता का आधार है। जैसा कि एम डब्लुस न कहा है कि, "वे स्वतंत्र राष्ट्रीय एवं व्यावहारिक विचार वाले अच्छे नागरिक हैं।" वे न केवल शिक्षित हैं, अपितु व्यवहार कुशल, सहिष्णु, मितव्ययी और राजनीतिक दृष्टि से परिपक्व हैं। वे शान्त स्वभाव, कुशाग्र बुद्धि और उत्तेजना (आवेश) रहित हैं। वे कतव्य निष्ठ हैं, सामाजिकता और राष्ट्रीयता उनमें कूट कूट कर भरी हुई है। उन्हें अपने पड़ोसी की कठिनाइयों का अहसास है। वे भय, प्रतापन और कपट से दूर हैं। वे शासकों का ध्यान किसी व्यक्ति या दल के प्रति अनुराग के आधार पर नहीं, प्रशासनिक योग्यता और कुशलता के आधार पर करने हैं।

5 प्रत्यक्ष एवं प्रतिनिधानात्मक तत्वों का मिश्रण—स्विटजरलैण्ड में प्रत्यक्ष एवं प्रतिनिधानात्मक तत्वों को मिलाया गया है। जहाँ लैण्डसजिमिण्ड कैंटनों में प्रत्यक्ष प्रजातंत्र का शुद्धतम रूप विद्यमान है, वहाँ बड़े कैंटनों और स्विस राज्य भण्डल में प्रतिनिधानात्मक सिद्धांत को अपनाया गया है। परंतु प्रतिनिधानात्मक समस्याओं के बाद भी विधान के क्षेत्र में श्रान्त मता स्विस नागरिकों के हाथ में है।

6 जनमत संग्रह का अधिक प्रयोग—स्विस नागरिकों में आरम्भन की तुलना में जनमत संग्रह का अधिक प्रयोग किया है। इसका अर्थ यह है कि स्विस नागरिक अपने विधायकों पर अधिश्वास नहीं करते। वे उनका स्थान लेना नहीं चाहते। वे केवल उनकी भूलों को सुधारना चाहते हैं। दूसरी ओर, अमरीकी राज्यों में नागरिकों में जनमत संग्रह के स्थान पर आरम्भन का अधिक प्रयोग विद्यमान है, जिसका अर्थ है कि वहाँ के नागरिक अपने विधायकों पर अधिश्वास करते हैं और उनका स्थान लेना चाहते हैं। यही कारण है कि अमरीका में प्रत्यक्ष प्रजातंत्र का प्रयोग अगपल रहा है।

नागरिकों की विधि-निर्माण में भूमिका महत्वपूर्ण एवं निर्णायक होती है। आ विधियों की शक्ति और नैतिक मूल्य बढ़ जाता है। इससे उनकी अनुपालना स्वाभाविक हो जाती है क्योंकि नागरिक अपने आप को विधायक समझते हैं, अतः वे कानूनों की उपेक्षा व उल्लंघना नहीं करते।

9 राजनीतिक स्थिरता—जनमत संग्रह और आरम्भन के कारण राजनीतिक स्थिरता बनी रहती है, क्योंकि आवश्यक परिवर्तनों के लिए नागरिकों को आन्दोलन की नीति (क्रांति अथवा उपद्रव) का सहारा नहीं लेना पड़ता। स्विस राष्ट्र में शांति और व्यवस्था बने रहने का एक कारण यह भी है।

10 गतिरोध की कम सम्भावना—स्विस सघीय सभा के दोनों सदन समान शक्तियों का उपयोग करते हैं। इस पर भी उनमें गतिरोध की सम्भावना उत्पन्न नहीं होती क्योंकि दोनों सदन इस बात में भली भाँति परिचित रहते हैं कि अन्तिम सत्ता स्विस नागरिकों के हाथों में है, सघीय सभा के हाथों में नहीं।

11 स्वावलम्बन की भावना का विकास—प्रत्यक्ष प्रजातंत्र स्विस नागरिकों में स्वावलम्बन की भावना जाग्रत करता है। वे अपने आपको शासित करने तथा स्वयं शासन करने योग्य समझते हैं। स्वावलम्बन की यह भावना उनमें सामुदायिक भावना का विकास करती है। यही स्विस राष्ट्र की सुदृढता, एकता और अखण्डता का प्रतीक है।

12 विकल्प की बहिर्नाई—स्विट्जरलैण्ड में प्रत्यक्ष प्रजातंत्र के गुण दिग्भावी नहीं वास्तविक हैं। यदि जनमत संग्रह और आरम्भन की समस्याओं को समाप्त कर दिया जाय तो स्विस राजनीतिक समस्याओं का वर्तमान सम्बन्धों को अर्थात् मधीय परिपद, मधीय सभा और मधीय यायाधिकरण के सम्बन्धों को बदलना होगा। इसके लिए स्विट्जरलैण्ड में या तो ब्रिटिश नवदीय प्रणाली को अपनाना होगा अथवा अमरीकी अध्यक्षात्मक प्रणाली को अपनाना होगा। स्विस राजनीतिक समस्याओं के सम्बन्धों में इतना बड़ा परिवर्तन करना कोई सरल बात नहीं, क्योंकि इसके लिए लोक मतदान की आवश्यकता होगी और स्विस लोग अपनी सम्प्रभुता के साथ समझौता करने के लिये तैयार नहीं।

→ **दोष (Demerits)**—उपयुक्त गुणों के बाद भी प्रत्यक्ष प्रजातंत्र जनमत संग्रह और आरम्भन-आलोचकों की आलोचना का पात्र रहा है। सर मेरिस एमोस, विस्टोफर ह्यूज, सर हेनरी मेन, लास्की फाइनर, एम डब्लुस, एसमीन आदि लेखक इसके कटु आलोचक रहे हैं। सर मेरिस एमोस "जन निवेधानिकार को एक बुराई की सजा देता है।" उसका कहना है कि "यह उत्तरदायित्वहीन सत्ता प्रदान करता है।" एसमीन का कहना है कि "प्रत्यक्ष प्रजातंत्र का अर्थ है ज्ञान की अज्ञान के सम्मुख और उत्तरदायित्व की अनुत्तरदायित्व के समक्ष प्रपीत।" फाइनर का मत है कि हठिवादिता प्रगति में बाधा पहुँचाती है। उसका कहना है कि

20वीं शताब्दी में भी राजतंत्र की संस्था विद्यमान है और जर्मनी नाजीवाद के रूप में सर्वसत्तावाद से पीड़ित रहा है वहाँ स्विट्जरलैंड में आज भी कायपालिका शक्ति सात व्यक्तियों के हाथों में निहित है, स्विट्जरलैंड की ये परम्परायें प्रत्यक्ष प्रजातंत्र को सफल बनाने में सहायक रही हैं।

13 स्थानीय स्वशासित संस्थायें—स्थानीय स्वशासित संस्थायें प्रजातंत्र की सफलता के लिये आवश्यक होती हैं। स्विस नागरिक इन संस्थाओं के माध्यम से स्वयं शासन करने के अभ्यस्त हो गये हैं। ये राजनीतिक प्रयोगशालायें उन्हें आवश्यक राजनीतिक प्रशिक्षण देती हैं, उनमें सामाजिक उत्तरदायित्व की भावना पैदा करती हैं और उनमें जागरूकता पैदा करती हैं। वहाँ स्थानीय स्वतंत्रता और स्वशासन के भाव इतने अधिक हैं कि स्थानीय स्वशासित संस्थायें राजसत्ता का आधार बन गई हैं, “पहले कन्फ़ेडरेशन फिर कैंटन और फिर राज्यमण्डल।”

14 व्यक्तिगत स्वतंत्रता के प्रति अनुराग—स्विट्जरलैंड में व्यक्ति की स्वतंत्रता को अत्यधिक महत्त्व दिया जाता है। वहाँ विरोधी विचार का दमन नहीं किया जाता अपितु उसे महन किया जाता है।

15 स्वतंत्र प्रेस—प्रेस की स्वतंत्रता, निष्पक्षता और निष्पक्षता प्रजातंत्र की सफलता के लिए आवश्यक है। स्विट्जरलैंड का यह सौभाग्य है कि वहाँ का प्रेस स्वतंत्र, निष्पक्ष और निदलीय ही नहीं अपितु निर्भीक भी है। वह विशेष हितों का पोषक नहीं राष्ट्रीय हितों का पोषक है। उसकी सच सनसनी खबरे छापने में नहीं बल्कि नागरिकों को सही सूचना देने एवं उन्हें प्रशिक्षित करने में है।

16 व्यावसायिक राजनीतिज्ञों का अभाव—स्विट्जरलैंड में जनोन्नेजका और व्यावसायिक राजनीतिज्ञों का अभाव है। जहाँ ग्रीटेन फ्रांस, अमरीका आदि देशों में लोग व्यवसाय के रूप में राजनीति को ग्रहण करते हैं वहाँ स्विट्जरलैंड में लोग प्रतिष्ठा और सामाजिक सेवा के लिए राजनीति में प्रवेश करते हैं। यही कारण है कि जहाँ अन्य देशों में राजनीति दलीय या वर्गीय स्वार्थ से प्रभावित है वहाँ स्विट्जरलैंड में यह जोर जल्पाए से प्रेरित है।

17 सुदृढ़ एवं सुसंगठित दलों का अभाव—सुदृढ़ एवं सुसंगठित राजनीतिक दल अप्रत्यक्ष प्रजातंत्र के पोषक होने हैं। स्विट्जरलैंड का यह सौभाग्य है कि वहाँ दलों का आधार सुदृढ़ एवं सुसंगठित नहीं। वहाँ राजनीतिक सत्ता की प्राप्ति का आधार दलीय सदस्यता नहीं बल्कि प्रशासनिक कुशलता अनुभव और योग्यता है। वहाँ कायपालिका का निर्माण दलीय आधार पर नहीं होता बल्कि योग्यता और कुशलता के आधार पर होता है। अतः वहाँ की राजनीति दलों के दूषित प्रभावों से मुक्त है।

तह्व भी राजनीतिक दलों को बढ़ावा देता है, क्योंकि राजनीतिक दलों के नेता ही लोगों को इनमें भाग लेने के लिए प्रेरित करते हैं। इससे राजनीतिक प्रतियोगिता को बढ़ावा मिलता है, दलीय भावनाएँ उत्तेजित होनी हैं और असंतुलित एवं सिद्धांतहीन दलों का आंदोलन करने का अवसर मिलता है।

6 नकारात्मक अभिव्यक्ति का प्रतीक—जनमत सग्रह के माध्यम से प्राप्त किया गया जन सहयोग केवल नकारात्मक अभिव्यक्ति का प्रतीक है सकारात्मक अभिव्यक्ति का नहीं, क्योंकि किसी विधेयक को लोगों के समक्ष प्रस्तुत करने से पूर्व उसमें उनका कोई सीधा सम्बन्ध नहीं होता। उस पर उन्हें विवाद करने उमकी श्रद्धाओं को स्वीकार करने और बुराइयों को अस्वीकार करने का अवसर नहीं दिया जाता। उन्हें तो प्रस्तुत सशोधन अथवा विधेयक पर केवल "हाँ", (Yes) अथवा "नहीं" (No) में मत प्रकट करना होता है। वे इसमें सशोधन नहीं कर सकते।

7 अनावश्यक देरी—प्रत्यक्ष प्रजातंत्र में विधियाँ को लागू करने में अनावश्यक देरी हो जाती है जिससे उन उद्देश्यों को हानि पहुँचती है जिन्हें प्राप्त करने के लिए उन्हें निमित्त किया जाता है। जैसाकि सी एफ स्ट्रॉंग ने कहा है कि "कानूनों को कार्यान्वित करने में इतनी देरी हो जाती है कि समाज उन लाभों से प्रायः वंचित रह जाता है जो वे प्रदान करना चाहते हैं अथवा वह बुराई स्थायी बनी रहती है जिसे वे दूर करना चाहते हैं।"

8 विधि निर्माण के लिए विशेष ज्ञान की आवश्यकता—आधुनिक समय में विधि निर्माण एक अत्यधिक जटिल प्रक्रिया है। शासन की समस्यार्यें अत्यधिक पेचीदा और तकनीकी हैं। अतः विधि निर्माण के लिए विशिष्ट ज्ञान की आवश्यकता होती है जिसका साधारण नागरिक के पास अभाव होता है। जब राजनीतिक एवं प्रशासनिक दृष्टि से प्रशिक्षित व्यक्तियों के लिए भी विधेयक पर विवकपूर्ण निर्णय लेना कठिन होता है तो साधारण नागरिक से, जो निरक्षर, अनभिज्ञ और उदासीन होता है तथा जिसके पास साधारण ज्ञान का भी अभाव होता है उससे शासन की नीतियों या सार्वजनिक विषयों पर विवकपूर्ण निर्णय की अपेक्षा करना मिथ्या है। उदाहरणतः किसी गंवले से इस विषय पर मत लेना तत्संगत प्रतीत नहीं होता कि बँकों का राष्ट्रीयकरण किया जाय अथवा नहीं किया जाय, क्योंकि इस विषय पर उसे कुछ ज्ञान नहीं होता।

9 उत्तरदायित्वहीन सत्ता—जनमत सग्रह नागरिकों को निषेधात्मक सत्ता तो प्रदान करता है परंतु इस बात को सुनिश्चित नहीं करता कि उसका प्रयोग सही अथवा उत्तरदायित्वपूर्ण ढंग से किया जायगा। सर मोरिस एमोस ने इस आधार पर "लोक निषेधाधिकार को बुराई की सज़ा दी है क्योंकि वह लोगों के हाथों में उत्तरदायित्वहीन सत्ता एकत्रित कर देता है, विशेषकर उस परिस्थिति में जब लागू इसका प्रयोग विरोध अथवा बदले की भावना से करते हैं और किसी अनुकूल विधेयक

9

राजनीतिक दल

(Political Parties)

परिचय—प्रजातांत्रिक राज्यों में राजनीतिक दलों का अस्तित्व अनिवार्य है। प्रजातांत्रिक सरकारों की कल्पना राजनीतिक दलों के बिना नहीं की जा सकती। किसी ने भी यह बताने का प्रयास नहीं किया कि प्रतिनिधि सरकार राजनीतिक दलों के बिना किस प्रकार कार्य कर सकती है।

स्विट्जरलैंड एक प्रजातांत्रिक देश है। वह प्रजातंत्र का घर है और प्रत्यक्ष प्रजातंत्र की प्रयोगशाला है। वहाँ जनमत सभ्य और आरम्भन की सस्थाओं के कारण सरकार को निरंतर जनता के साथ सम्पर्क बनाये रखना पड़ता है। जन सम्पर्क बनाये रखने में दलों की भूमिका सक्रिय और महत्वपूर्ण होती है। दल राष्ट्रीय प्रश्नों पर जनमत निर्माण करने में सहायक होते हैं। धर्म भाषा और जाति की विविधताओं और समानुपातिक प्रतिनिधित्व की प्रणाली के कारण स्विट्जरलैंड में दलों की बहुतायत भी है और वे निर्वाचनों में सक्रिय भाग भी लेते हैं। इस पर भी स्विस राजनीतिक दल स्विस राजनीति पर उस प्रकार छाया नहीं रहते जिस प्रकार ब्रिटिश, फ्रेंच, अमेरिकी अथवा भारतीय राजनीतिक दल अपने अपने देश की राजनीति पर छाये रहते हैं। जैसाकि लाड ब्राइस ने कहा है कि 'स्विट्जरलैंड में राजनीतिक जीवन उत्साहपूर्ण है, दलीय संगठन सुदृढ़ हैं और दलीय प्रभाव पर्याप्त है, फिर भी दलीय प्रतिद्वन्द्विता तुलनात्मक दृष्टि से कटुता से मुक्त है।'

स्विस राजनीतिक दलों की विशिष्ट विशेषताएँ

(Peculiar features of the Swiss Political Parties)

स्विस राजनीतिक दलों की विशिष्ट विशेषताएँ मुख्यतः निम्न हैं—

1 प्राचीन इतिहास का अभाव—स्विस राजनीतिक दलों का इतिहास अत्यधिक प्राचीन नहीं। उनका विकास सन् 1830 में फ्रेंचों की क्रांतियों के साथ हुआ। प्रारम्भ में केवल दो दल थे। एक अनुदारवादों का था जो शासक वर्ग के विरोधाधिकारियों को सुरक्षित रखना चाहता था। दूसरा उदार दल था जो शासक वर्ग के विरोधाधिकारियों को समाप्त करना चाहता था। सन् 1830 की क्रांति ने

उसकी थोड़ी जनसंख्या, उसका शिक्षित कर्मठ एवं ईमानदार जन समूह, उसके नागरिकों की सच्चरित्रता और सहिष्णुता, व्यक्तिगत स्वतंत्रता और व्यक्ति के व्यक्तित्व में उनका विश्वास, उनमें राष्ट्रीय एकता की भावनाएँ, जनोत्तेजकों के प्रति उनका उदासीन दृष्टिकोण, उनका मध्यमार्गीय, मध्यवर्गीय समाज, उनकी स्वशासित संस्थाओं की परम्पराओं आदि तत्वों ने मिलकर प्रत्यक्ष प्रजातंत्र को सफल बनाने में सहयोग दिया है। स्विस लोग जन प्रभुता की अवधारणा से किसी प्रकार समझौता करना नहीं चाहते। वे इस निरंतर बनाय रखना चाहते हैं।

स्विट्जरलैण्ड में जननायिक संस्थाओं की सफलता के लिए मुख्यतः निम्न कारण उत्तरदायी रहे हैं—

1 जनप्रभुता को बनाये रखने की आकांक्षा—स्विस लोग जनप्रभुता की अवधारणा के साथ किसी प्रकार का समझौता करना नहीं चाहते। वे इससे सतुष्ट हैं। वे इसे निरंतर बनाय रखना चाहते हैं और इसमें किसी प्रकार का परिवर्तन नहीं चाहते। स्विस लोगों के लिए जनमत सग्रह और आरम्भन जनप्रभुता के बाह्य हैं। इनके माध्यम से वे इनकी अनुभूति करते हैं, सावजनिक विषयों में सक्रिय भाग लेते हैं, अपने प्रतिनिधियों पर नियंत्रण रखते हैं व्यवस्थापिका के कार्यों एवं लुप्तियों की भूलों को सुधारते हैं तथा अपने आपको एक जीवित समुदाय के रूप में जिंदा रखते हैं। यही कारण है कि स्विट्जरलैण्ड में कोई व्यक्ति बग और दल इतना परिवर्तन नहीं चाहता।

(2) प्रत्यक्ष प्रजातंत्र का निरंतर प्रयोग—स्विस लोगों ने जनमत सग्रह और आरम्भन का वास्तविक एवं खुलकर प्रयोग किया है। उदाहरणतः सन 1848 से 1960 के 112 वर्षों में संबैधानिक (अनिवार्य) जनमत सग्रहों के 76 प्रस्ताव संघीय सभा द्वारा स्विस लोगों को पेश किये गये जिनमें से 51 प्रस्तावों को स्विस नागरिकों और कैंटन के बहुमत ने स्वीकार कर लिया और शेष को अस्वीकार कर दिया। इसी प्रकार सन 1874 से 1960 के काल में स्विस नागरिकों ने 40 बार आरम्भन का प्रयोग किया यद्यपि अन्त में केवल 10 प्रस्तावों को ही स्वीकार किया गया। संघीय सभा ने 9 बार वैकल्पिक प्रस्ताव पेश किये जिनमें से केवल 6 को अन्त में स्वीकार किया गया। जनमत सग्रह और आरम्भन के इतने अधिक प्रयोग को देख कर ही डॉ. ह्यूपर ने कहा है कि 'जहाँ स्विस सविधान ऊँचा है वहाँ स्विस लोग लचीले हैं।'

3 मध्यमार्गीय दृष्टिकोण—प्रत्यक्ष प्रजातंत्र के विरुद्ध एक आरोप यह लगाया जाता है कि लागू प्रामुख्यवादी होने हैं और वे परिवर्तन में विश्वास नहीं करते। परन्तु स्विस नागरिक अपनी उदारता और परिवर्तनशीलता के कारण प्रसिद्ध हैं। निम्न-देह वे स्वैचारी हैं, परन्तु उनकी रुढ़िवादिता प्रगति में बाधा

अतिवादी प्रतिक्रियावादी पार्टियां नहीं जो यथास्थिति को ज्या का त्यो बनाये रखना चाहती है और न ही वहाँ ऐसी अतिवादी रेडिकल पार्टियां हैं जो यथास्थिति में मूल परिवर्तन की इच्छुक हैं।

6 'व्यक्ति पूजा' से मुक्त—स्विस राजनीति 'व्यक्ति पूजा' से मुक्त है। स्विस नागरिक राजनीति को "ध-ध" या "व्यवसाय" नहीं समझते बल्कि "सेवा" समझते हैं। स्विस मतदाता व्यावसायिक राजनीतिज्ञों, महत्वाकांक्षी नेताओं और जनोत्तेजकों को पसंद नहीं करते। वे भावात्मक अपीलों और जोशीले भाषणा से प्रभावित नहीं होते। वे निर्वाचनों में उम्मीदवारों को पार्टी लेबलो या नेताओं के आधार पर नहीं चुनते बल्कि योग्यता, कुशलता, अनुभव, ईमानदारी और समाज सेवा के आधार पर चुनते हैं।

7 दलों के ढीले संगठन—(i) स्विट्जरलैण्ड के राजनीतिक दलों के संगठन ब्रिटेन के राजनीतिक दलों के संगठन की भांति सुदृढ़, ठोस और साथक नहीं होते। उनके संगठन प्रायः ढीले और निरर्थक रहे हैं। उनमें कठोर अनुशासन का अभाव रहा है। इसका कारण यह है कि गृह और विदेश नीति के क्षेत्र में स्विस राष्ट्र के समग्र पिछले 125 वर्षों से कोई ऐसे मुद्दे नहीं रहे जिन्होंने स्विस समाज को विभक्त किया हो अथवा भिन्न भिन्न समुदायों में कड़वाहट, रोष या उत्तेजना पैदा की हो। (ii) स्विट्जरलैण्ड में ब्रिटेन अथवा अमरीका की भांति राष्ट्रव्यापी निर्वाचन नहीं होते। निर्वाचनों में उन्हे राष्ट्रीय स्तर पर किसी अमुक नेता को चुनने के लिए नहीं कहा जाता। (iii) स्विट्जरलैण्ड में कोई "पार्टी सरकार" नहीं होती, सरकार का निर्माण पार्टी के आधार पर नहीं बल्कि योग्यता और कुशलता के आधार पर होता है, सरकार के पास पार्टी के मददगारों में लाभ के पदों को वितरित करने का कोई भण्डार नहीं होता। (iv) स्विस नागरिक ब्रिटिश नागरिकों की भांति राजनीति के खेल को खेल की भावना में अर्थात् मजबूत या प्रतिद्वन्द्विता की भावना में नहीं खेलते बल्कि 'व्यावहारिक भावना' में खेलते हैं। उनके लिए राजनीति 'खेल' नहीं व्यावहारिक विषय है। (v) नीति सम्बन्धी महत्वपूर्ण प्रश्नों का निम्न अतः स्विस नागरिक करते हैं, सघीय सभा अथवा सघीय परिषद नहीं करती।

8 विपक्ष का अभाव—स्वतंत्र विश्व के देशों में विपक्ष को प्रजातंत्र का रक्षक समझा जाता है। जितनी मात्रा में विपक्ष सुदृढ़ और शक्तिशाली होता है उतनी मात्रा में वह निरंकुश शासन का भय नहीं रखता 'प्रजातंत्र का घर' कहलाने वाले स्विट्जरलैण्ड में विपक्ष इस प्रकार की भूमिका नहीं निभाना। वस्तुतः स्विट्जरलैण्ड में विपक्ष अनुपस्थित होता है। प्रथम, स्विट्जरलैण्ड में सरकार का निर्माण पार्टी के आधार पर नहीं होता। अतः सघीय सभा में किसी पार्टी के बहुमत का कोई विनाश लाभ नहीं होता। दूसरे, गमानुपातिक प्रतिनिधित्व की प्रणाली ने कारण सघीय परिषद में तीस या चार पार्टियों का प्रतिनिधित्व

7 छोटा आकार एव घोड़ी जनसंख्या—स्विट्जरलैण्ड का आकार छोटा और जनसंख्या घोड़ी है। इसके कारण स्विस लोग लैण्डजिमिण्ड, जनमत संग्रह और आरम्भन जैसी संस्थाओं का प्रयोग कर सकते हैं और शासन कार्यों में प्रत्यक्ष भाग ले सकते हैं।

8 भौगोलिक स्थिति—स्विट्जरलैण्ड की भौगोलिक स्थिति प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र की सफलता में सहायक है। वह यूरोप के मध्य में स्थित है। वह पर्वतों से घिरा हुआ है जिससे महा के लोग अपने आपको सुरक्षित अनुभव करते हैं।

9 स्विस तटस्थता—स्विट्जरलैण्ड की विदेश नीति तटस्थता पर आधारित है। इसके कारण वह अन्तर्राष्ट्रीय राजनीति की उथल-पुथल, संघर्ष और युद्ध आदि से अछूता रहा है। विदेशी सम्बंध उसे अधिक व्याकुल नहीं करते, अतः वह अपना ध्यान आन्तरिक समस्याओं और राजनीतिक संस्थाओं के सफल कार्याचरण की ओर केंद्रित करता है।

10 मध्य वर्गीय समाज—स्विस समाज में आर्थिक विषमताएँ नहीं पायी जाती। आर्थिक प्रश्न समाज को वर्गों में विभाजित नहीं करने। अत्यधिक धन और अत्यधिक निधनता स्विस समाज में कटुता, शोषण और संघर्ष को जन्म नहीं देती। स्विट्जरलैण्ड में मध्य वर्ग के लोग निवास करते हैं। जो अपने व्यवसायों में रत हैं। यही कारण है कि उनका दृष्टिकोण व्यावहारिक और व्यावसायिक है।

11 विविधता में एकता—स्विट्जरलैण्ड विविध भाषाओं, विविध संस्कृतियों, विविध धर्मों और विविध जातियों वाला देश है। फिर भी वहाँ न जातीय वैमनस्य है, न धार्मिक मतान्यता और न भाषाई कटुता। सभी एक दूसरे के प्रति सहिष्णुता का दृष्टिकोण अपनाते हैं और अपने-अपने "स्विस" समझते हैं। कोई राजनीतिक सत्ता पर एकाधिकार जमाने की कोशिश नहीं करता। सभी विकेंद्रीकृत सत्ता का समर्थन करते हैं। स्विस सविधान भी नागरिकों में कोई भिन्नता नहीं करता और सभी मुख्य भाषाओं और धर्मों को मान्यता देता है। यही कारण है कि स्विट्जरलैण्ड में विविधता में अद्वितीय एकता पाई जाती है जो प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के सफल संचालन में सहायक है।

12 प्रजातान्त्रिक एव गणतन्त्रात्मक परम्पराएँ—स्विट्जरलैण्ड में प्रजातान्त्रिक एव गणतन्त्रात्मक परम्पराएँ प्राचीन समय से चली आ रही हैं। जैसा कि रैपड ने कहा है कि स्विट्जरलैण्ड में "गणतन्त्र युगों से विद्यमान रहा है।" उस समय भी स्विट्जरलैण्ड में गणतन्त्रात्मक विचारधाराएँ विद्यमान थीं जब यूरोप के अन्य देशों में राजतन्त्र का बोल बाला था। वस्तुतः स्विस परम्परा व्यक्ति विशेष के महत्त्व अथवा शक्तिशाली शासन से अनभिज्ञ एव अछूती रही है। जैसा कि हैन्स ह्यूबर ने कहा है कि, "स्विस नागरिकों के लिए राजतन्त्रात्मक ढंग से सोचना असंगत है। उसे शासक की शक्तियों और विशेषाधिकारों का कोई ज्ञान नहीं।" जहाँ ब्रिटेन में

अतिवादी प्रतिष्ठावादी पार्टियां नहीं जो यथास्थिति को ज्यों का त्यों बनाये रखना चाहती हैं और न ही वहाँ ऐसी अतिवादी रेडिकल पार्टियां हैं जो यथास्थिति में मूल परिवर्तन की इच्छुक हैं।

6 व्यक्ति पूजा' से मुक्त—स्विस राजनीति 'व्यक्ति पूजा' से मुक्त है। स्विस नागरिक राजनीति को "ध-या" या "व्यवसाय" नहीं समझते बल्कि "सेवा" समझते हैं। स्विस मतदाता व्यावसायिक राजनीतिज्ञों, महत्वाकांक्षी नेताओं और जनोत्तेजकों को पसंद नहीं करते। वे भावात्मक अपीलों और जोशीले भाषणों से प्रभावित नहीं होते। वे निर्वाचनों में उम्मीदवारों को पार्टी लेबलों या नेताओं के आधार पर नहीं चुनते बल्कि योग्यता, कुशलता, अनुभव, ईमानदारी और समाज सेवा के आधार पर चुनते हैं।

7 दलों के ढीले संगठन—(i) स्विटजरलैण्ड के राजनीतिक दलों के संगठन ब्रिटेन के राजनीतिक दलों के संगठन की भांति सुदृढ़, ठोस और सार्थक नहीं होते। उनके संगठन प्रायः ढीले और निरर्थक रहे हैं। उनमें कठोर अनुशासन का अभाव रहा है। इसका कारण यह है कि गृह और विदेश नीति के क्षेत्र में स्विस राष्ट्र के समक्ष पिछले 125 वर्षों से कोई ऐसे मुद्दे नहीं रहे जिन्होंने स्विस समाज को विभक्त किया हो अथवा भिन्न भिन्न समुदायों में कड़वाहट, रोष या उत्तेजना पैदा की हो। (ii) स्विटजरलैण्ड में ब्रिटेन अथवा अमरीका की भांति राष्ट्रव्यापी निर्वाचन नहीं होते। निर्वाचनों में उन्हें राष्ट्रीय स्तर पर किसी अमुक नेता को चुनने के लिए नहीं कहा जाता। (iii) स्विटजरलैण्ड में कोई 'पार्टी सरकार' नहीं होती, सरकार का निर्माण पार्टी के आधार पर नहीं बल्कि योग्यता और कुशलता के आधार पर होता है, सरकार के पास पार्टी के मस्यो में लाभ के पदों को वितरित करने का कोई भण्डार नहीं होता। (iv) स्विस नागरिक ब्रिटिश नागरिकों की भांति राजनीति के खेल को खेल की भावना में अर्थात् सघप या प्रतिद्विंद्विता की भावना से नहीं खेलते बल्कि 'व्यावहारिक भावना' से खेलते हैं। उनके लिए राजनीति 'खेल' नहीं व्यावहारिक विषय है। (v) नीति सम्बंधी महत्त्वपूर्ण प्रश्नों का निष्ण अतत स्विस नागरिक करते हैं, सघीय सभा अथवा सघीय परिषद नहीं करती।

8 विपक्ष का अभाव—स्विस न विश्व के देशों में विपक्ष को प्रजातंत्र का रक्षक समझा जाता है। जितनी मात्रा में विपक्ष सुदृढ़ और शक्तिशाली होता है उतनी मात्रा में वह निरंकुश शासन का भय नहीं रहता। 'प्रजातंत्र' का घर कहलाने वाले स्विटजरलैण्ड में विपक्ष इस प्रकार की भूमिका नहीं निभाता। वस्तुतः स्विटजरलैण्ड में विपक्ष अनुपस्थित होता है। प्रथम, स्विटजरलैण्ड में सरकार का निर्माण पार्टी के आधार पर नहीं होता। अतः सघीय सभा में किसी पार्टी के बहुमत का कोई विशेष लाभ नहीं होता। दूसरे, गमानुपातिक प्रतिनिधित्व की प्रणाली के कारण सघीय परिषद में तीन या चार पार्टियों का प्रतिनिधित्व

समीक्षा प्रश्न

- 1 जनमत संग्रह और धारम्भन से आप क्या समझते हैं ? स्विस संविधान में इनका प्रयोग किस प्रकार किया गया है ?
- 2 प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के उपकरणों की विवेचना कीजिए । इनके गुण दोषों का वर्णन कीजिए ।
- 3 स्विट्जरलैण्ड में प्रत्यक्ष लोकतन्त्र के प्रमुख लक्षणों का परीक्षण कीजिए ।
- 4 स्विट्जरलैण्ड में प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र की क्रियाविति की व्याख्या कीजिए । यह कहा तक सफल हुआ है ?
- 5 "स्विट्जरलैण्ड जनतन्त्र का घर है" । व्याख्या कीजिए ।
- 6 'स्विट्जरलैण्ड जनतन्त्र की प्रयोगशाला है ।' इस कथन की व्याख्या कीजिए ।

पर कट्टे आलोचना या घृणित प्रचार का अवसर मिलता है। वहाँ स्विट्जरलैंड में विपक्ष को यह अवसर ही नहीं मिलता।

2 सुस्पष्ट नीतियाँ—स्विट्जरलैंड को घरेलू और विदेश नीतियाँ सुस्पष्ट हैं। उन पर राजनीतिक दलों के गम्भीर मतभेद नहीं पाये जाते। उदाहरणतः शासन के स्वरूप, बहुल कार्यपालिका, स्वतंत्रता, गणतंत्र, प्रत्यक्ष प्रजातंत्र मिश्रित अथर्व्यवस्था, तटस्थता आदि मुद्दों पर स्विस राजनीतिक दलों में कोई उग्र या गम्भीर मतभेद नहीं। इन प्रश्नों पर उनमें आम सहमति पायी जाती है। दूसरे, स्विस समाज में एक दूसरे के विरोधी आर्थिक वर्ग नहीं। वहाँ न अत्यधिक धनवान और न अत्यधिक निधन लोग हैं। वहाँ मध्य वर्ग की बहुतायत है जो अपनी आर्थिक और सामाजिक स्थिति से सन्तुष्ट है। इसीलिए स्विट्जरलैंड में अतिप्रतिक्रियावादी अथवा अति रेडिकल (परिवर्तनवादी) विचारधारा का समर्थन करने वाले कोई राजनीतिक दल नहीं। स्विस समाज में वर्ग संघर्ष नाम की कोई चीज नहीं। तीसरे, स्विस समाज में धर्म, भाषा, जाति आदि की भिन्नताएँ होने हुए भी स्विस लोगों में मता धृता नहीं पायी जाती उनमें धार्मिक सहिष्णुता की भावना पायी जाती है। स्विट्जरलैंड में राजनीतिक दलों का निर्माण धर्म, भाषा या जाति के आधार पर नहीं किया गया बल्कि सामाजिक और आर्थिक समस्याओं के आधार पर किया गया है। चौथे, स्विस राजनीतिक दलों में पारस्परिक मेलजोल की भावना पायी जाती है।

3 स्विस नागरिकों की विशिष्ट मनोवृत्ति—स्विस नागरिक स्वभाव से शान्त विवेकशील और व्यावहारिक प्राणी हैं। वे भावात्मक अपील, जोशील भाषणों, झूठे आश्वासनों, व्यावसायिक राजनीतिज्ञा और जनोत्तेजकों से प्रभावित नहीं होते। स्विट्जरलैंड में ब्रिटेन अथवा अमरीका की भाँति कोई राष्ट्रव्यापी चुनाव नहीं होते और न ही निर्वाचनों में उन्हें ब्रिटेन अथवा अमरीका की भाँति राष्ट्रीय नेताओं को चुनने के लिए कहा जाता है। स्विस नागरिक निर्वाचनों में संघीय सभा के उम्मीदवारों को योग्यता कुशलता, ईमानदारी और अनुभव के आधार पर चुनते हैं दलीय आधार पर नहीं। स्विस नागरिकों की यह मनोवृत्ति ही राजनीतिक दलों के जोश की ठण्डा कर देती है और उनकी भूमिका को गौण बना देती है।

4 सन्तुष्ट अल्पसंख्यक—स्विट्जरलैंड में भाषा, धर्म, जाति आदि के आधार पर अनेक अल्पसंख्यक वर्ग पाये जाते हैं, परन्तु वे अपने आपको सन्तुष्ट पाते हैं असन्तुष्ट नहीं। जहाँ स्वतंत्र विश्व के अनेक देशों में विशेषकर भारत में, अल्पसंख्यकों के हितों की दुहाई दी जाती है और उनकी दुहाई देकर 'आत्मनिर्भर' बनाने की कोशिश की जाती है और उनकी भाँति 'अल्पसंख्यक' बनाने की कोशिश की जाती है।

१ "पृथक कीम" में इस प्रकार के कारण

फलस्वरूप जब प्रमुख कैबिनेटों में उदारवादी पार्टी सत्ता में आई तो उसने 'पूरा संघ' के निर्माण पर बल दिया। सन् 1848 का संविधान उदारवादी पार्टी के राजनीतिक आदर्शों की ही अभिव्यक्ति थी।

2 सन्निधानेतर विकास—अमरीका, भारत जैसे स्वतन्त्र विश्व के देशों की भाँति स्विट्जरलैण्ड में भी राजनीतिक दलों का विकास संविधान से पृथक हुआ है। स्विस संविधान सोवियत संघ के संविधान की भाँति किसी एक राजनीतिक दल की मायता नहीं देता। जब 1919 में स्विट्जरलैण्ड में समानुपातिक प्रतिनिधित्व की सूची प्रणाली को अपनाया गया तो संविधान ने राजनीतिक दलों को अप्रत्यक्ष रूप से मायता दे दी।

3 बहुदलीय व्यवस्था—स्विट्जरलैण्ड में ब्रिटेन अथवा अमरीका की भाँति द्वि-दलीय व्यवस्था नहीं। वहाँ सोवियत संघ की भाँति एकदलीय व्यवस्था भी नहीं। वहाँ फ्रांस और भारत की भाँति बहुदलीय व्यवस्था है। वस्तुतः स्विट्जरलैण्ड की समानुपातिक प्रतिनिधित्व की प्रणाली ने अनेक दलों को जन्म दिया है। दूसरे स्विट्जरलैण्ड में भाषा, धर्म आदि की इतनी विभिन्नताएँ पाई जाती हैं कि वहाँ अनेक दलों का उदय होना स्वाभाविक है। इस पर भी अर्थात् दलों के घटने अथवा बढ़ने से स्विस राज्य की जहाज डगमगाता नहीं, स्विस सरकारें निबल या अस्थिर सिद्ध नहीं होतीं। जहाँ फ्रांस में बहुदलीय व्यवस्था ने मिश्रित सरकारों को जन्म दिया है जो स्वभाव से निबल और अस्थिर सिद्ध हुई हैं, वहाँ स्विस संघीय परिषद में सबदा तीन या चार दलों का प्रतिनिधित्व रहा है फिर भी सरकार, नायबाल की निश्चितता के कारण, निबल या अस्थिर सिद्ध नहीं हुई।

4 पारस्परिक सहयोग की भावना—स्विस राजनीतिक दलों में पारस्परिक कटुता, बैमनस्य और घराणा की भावनाएँ नहीं पाई जातीं। उनमें पारस्परिक सहयोग, सम्पर्क और सह-अस्तित्व की भावनाएँ पाई जाती हैं। इसका मूल कारण यह है कि स्विस राजनीतिक दलों को भाषा या धर्म के आधार पर संगठित नहीं किया गया बल्कि आर्थिक और सामाजिक मुद्दों के आधार पर संगठित किया गया है। वे समस्याओं पर राष्ट्रीय दृष्टिकोण अपनाते हैं, सकीण दृष्टिकोण नहीं अपनाते। यही कारण है कि कुछ लेखक स्विस दलीय व्यवस्था को बहुदलीय व्यवस्था कहने के स्थान पर निदलीय व्यवस्था कहना पसंद करते हैं।

5 धुनियादी मुद्दों पर उग्र भिन्नताओं का अभाव—स्विस राजनीतिक दलों में राजनीतिक, सामाजिक और आर्थिक व्यवस्था के मूल सिद्धान्तों पर कोई उग्र मतभेद नहीं पाया जाये। शासन की रूप रेखा, गणतन्त्रवाद, प्रजातन्त्र, धर्म निरपेक्षता, तटस्थता, मिश्रित अर्थव्यवस्था आदि बिषयों पर उनमें आम सहमति पाई जाती है। न्यूनतम समाज प्रतिवादी आर्थिक वर्गों में विभक्त नहीं। वहाँ न अप्रत्यक्ष धनाढ्य वर्ग है न अप्रत्यक्ष निधन वर्ग है वहाँ आर्थिक दृष्टि से तुष्ट मध्य वर्ग की बहुतायत है जो स्वभाव में शांति प्रिय होता है। स्विट्जरलैण्ड में ऐसी

उत्साहपूर्ण है, पार्टी संगठन सुदृढ़ है, पार्टी प्रभाव पर्याप्त है फिर भी पार्टी गतिविधि न द है और पार्टी प्रतिद्वंद्विता तुलनात्मक दृष्टि से कड़वाहट से मुक्त है।”

स्विट्जरलैण्ड के मुख्य राजनीतिक दल (Main Political Parties of Switzerland)

स्विटजरलैण्ड के राजनीतिक दलों का संक्षिप्त विवेचन निम्न प्रकार से किया जा सकता है—

1 उदार दल—इसका वर्तमान नाम उदार लोकतान्त्रिक दल (Liberal Democratic Party) है। यह सबसे प्राचीन राजनीतिक दल है। इसका निर्माण सन 1815 में आम तबादी व्यवस्था के विरोध में बुद्धिजीवियों श्रमिका और किसानों ने मिलकर किया था। सन 1890 के बाद इसके प्रभाव का निरंतर ह्रास हुआ है। अब यह अपनी मौत की घड़िया गिन रहा है। फिर भी स्विस राजनीतिक जीवन के इतिहास में एक समय एमा रहा है जब यह स्विस राष्ट्र के भाग्य का निर्माता था। स्विस राष्ट्र को इसकी सबसे बड़ी देन सन 1848 का संविधान है, सन् 1874 के संवैधानिक संशोधन में भी इसकी भूमिका महत्वपूर्ण थी। रेडिकल दल के साथ मिलकर सन 1890 तक इसने स्विस सरकार का गठन किया था।

उदार लोकतान्त्रिक दल सधवाद और परम्परागत उदारवाद (यथेच्छ चारिता) का समर्थक रहा है। जर्जर न इसकी विचारधारा को इन शब्दों में व्यक्त किया है “उदार लोकतान्त्रिक दल उस उदारवादी राजनीतिक सिद्धांत का समर्थक है जो मन्चेस्टर विचारधारा की अर्थ-व्यवस्था, नैतिक और सांस्कृतिक स्वतंत्रता एवं गणतन्त्रीय राजनीतिक संस्थाओं में विकास रखती है।” जिनेवा बोद, नौएशातल आदि कंटनों के प्रोटेस्टेंटों, उच्च बुजुर्गों, साहूकारों, प्राफेसर्स आदि के वंशज ही इसका समर्थन करते हैं।

2 रेडिकल (उग्र) दल—इसका पूरा नाम रेडिकल डेमोक्रेटिक पार्टी (Radical Democratic Party) है। यह स्वित्जरलैण्ड के प्रमुख राजनीतिक दलों में से एक है। उदारवादी दल की तरह यह भी स्वित्जरलैण्ड का एक पुराना दल है परन्तु जहां उदारवादी दल का प्रभाव सन 1890 के बाद निरंतर क्षीण होना रहा है, वहां रेडिकल दल ने अपने प्रभाव को निरंतर बनाये रखा है। वर्तमान समय में इसका व्यापक प्रभाव है और सघीय सभा तथा सघीय परिषद में इसे पर्याप्त प्रतिनिधित्व प्राप्त होता है।

रेडिकल दल का उदम उदार दल के वाम पक्ष के रूप में हुआ था। सन 1832 में रेडिकल समूह उदार दल से पृथक् हो गया और उसने अपना एक पृथक् दल बना लिया। स्वित्जरलैण्ड में यह एक दल है जिसका संगठन सुदृढ़ और गतिशील है तथा एक कंटन को छोड़कर अन्य सभी कंटनों में इसका प्रभाव

होता है। तीसरे, सरकार की नीतिया किसी एक पार्टी के राजनीतिक दशन को अभिव्यक्त नहीं करती, बल्कि सामूहिक अर्थात् राष्ट्रीय दृष्टिकोण को अभिव्यक्त करती हैं। अतः स्विट्जरलैंड में किसी अमुक नीति की समझता। अथवा असफलता का श्रेय या दोष किसी एक पार्टी को प्राप्त नहीं होता।

9 स्थानीकृत—स्विस राजनीतिक दल राष्ट्रीयकृत नहीं स्थानीयकृत है। स्विट्जरलैंड में कोई ऐसा राष्ट्र व्यापी दल नहीं जो इस बात का दावा कर सके कि उसकी प्रत्येक कैंटन और प्रत्येक कम्यून में पार्टी शाखा है। स्विट्जरलैंड में सघीय सभा के सदस्यों का निर्वाचन राष्ट्रीय मुद्दों को लेकर नहीं होता, बल्कि स्थान विशेष के मुद्दों को लेकर होता है। स्विस नागरिक अपने आपको कैंटन या कम्यून के साथ जितना सम्बद्ध समझता है उतना सघ के साथ सम्बद्ध नहीं समझता। जैसाकि रपड ने भी लिखा है कि 'केन्द्रीकृत प्रवृत्तियों के बावजूद स्विस राजनीतिक जीवन एक सघीय तथ्य होने के स्थान पर एक कंटोनल तथ्य है।'

स्विस राजनीतिक दलों की गौण भूमिका

(Inferior Role of Swiss Political Parties)

स्विस राजनीतिक दलों की दुबल और 'यून' स्थिति है। वे राजनीति और प्रशासन में उस भूमिका को नहीं निभा सकते जो ब्रिटिश अथवा अमरीकी दल अपने देश की राजनीति और प्रशासन में निभाते हैं। इसका मूल कारण यह है कि, जैसाकि साड ग्राइस ने कहा है, "कायपालिका क्षेत्र में सदन (सघीय सभा) मंत्रियों को पदच्युत नहीं कर सकता और विधायी क्षेत्र में सदनों का निराय अंतिम नहीं होता, क्योंकि वह शक्ति लोगों के पास है।"

स्विस राजनीतिक दलों के गौण महत्त्व अथवा दुबल स्थिति के लिए मुख्यतः निम्न कारण उत्तरदायी हैं—

1 पार्टी सरकार का अभाव—स्विट्जरलैंड में सरकार (कायपालिका) का निर्माण पार्टी के आधार पर नहीं होना जिस प्रकार कि ब्रिटेन अथवा अमरीका में सरकार का निर्माण पार्टी के आधार पर होता है। क्योंकि कोई पार्टी सरकार नहीं होती, अतः पार्टी सदस्यों को वितरित करन के लिए कोई लाभ के पद नहीं होते। स्विट्जरलैंड में सघीय सभा में किसी दल के बहुमत अथवा निर्वाचनों में विपक्ष के किसी प्रमुख नेता की पराजय 'उल्लास' या 'ग्रान्द' के विषय नहीं होते जैसा कि ब्रिटेन अथवा अमरीका में होते हैं। दूसरे, स्विस सरकार प्रायः मिश्रित सरकार होती है। समानुपातिक प्रतिनिधित्व की प्रणाली के कारण स्विस कायपालिका में तीन पार पार्टियों का प्रतिनिधित्व होता है। तीसरे, स्विस सरकार की नीतियाँ राष्ट्रीय दृष्टिकोण पर आधारित होती हैं। वे किसी पार्टी के राजनीतिक दशन को प्रतिबिम्बित नहीं करती। स्विट्जरलैंड में किसी सावजनिक कार्य की सफलता या विफलता का श्रेय अथवा दोष किसी पार्टी को नहीं मिलता। जिस प्रकार ब्रिटेन, अमरीका या भारत में विपक्ष से सम्बन्धित दल को समाज विरोधी नीतियों के आधार

होता है। तिसरे, सरकार की नीतियाँ किसी एक पार्टी के राजनीतिक दशन को अभिव्यक्त नहीं करती, बल्कि सामूहिक अर्थात् राष्ट्रीय दृष्टिकोण को अभिव्यक्त करती हैं। अतः स्विट्जरलैंड में किसी अमुक नीति की समझता। अथवा असफलता का श्रेय या दोष किसी एक पार्टी को प्राप्त नहीं होता।

9 स्थानीयकृत—स्विस राजनीतिक दल राष्ट्रीयकृत नहीं स्थानीयकृत हैं। स्विट्जरलैंड में कोई ऐसा राष्ट्र व्यापी दल नहीं जो इस बात का दावा कर सके कि उसकी प्रत्येक कैंटन और प्रत्येक कम्यून में पार्टी शाखा है। स्विट्जरलैंड में सघीय सभा के सदस्यों का निर्वाचन राष्ट्रीय मुद्दों को लेकर नहीं होता, बल्कि स्थान विरोध के मुद्दों को लेकर होता है। स्विस नागरिक अपने आपको कैंटन या कम्यून के साथ जितना सम्बद्ध समझता है उतना सघ के साथ सम्बद्ध नहीं समझता। जैसाकि रैपड ने भी लिखा है कि “केन्द्रीयकृत प्रवृत्तियों के बावजूद स्विस राजनीतिक जीवन एक सघीय तथ्य होने के स्थान पर एक कंटोनल तथ्य है।”

स्विस राजनीतिक दलों की गौण भूमिका (Inferior Role of Swiss Political Parties)

स्विस राजनीतिक दलों की दुर्बल और गौण स्थिति है। वे राजनीति और प्रशासन में उस भूमिका को नहीं निभा सकते जो ब्रिटिश अथवा अमरीकी दल अपने देश की राजनीति और प्रशासन में निभाते हैं। इसका मूल कारण यह है कि, जैसाकि साइड आइस ने कहा है “कायपालिका क्षेत्र में सदन (सघीय सभा) मंत्रियों को पदच्युत नहीं कर सकता और विधायी क्षेत्र में सदनों का नियंत्रण अतिम नहीं होता, क्योंकि वह शक्ति लोगों के पास है।”

स्विस राजनीतिक दलों के गौण महत्त्व अथवा दुर्बल स्थिति के लिए मुख्यतः निम्न कारण उत्तरदायी हैं—

1 पार्टी सरकार का अभाव—स्विट्जरलैंड में सरकार (कायपालिका) का निर्माण पार्टी के आधार पर नहीं होना जिस प्रकार कि ब्रिटेन अथवा अमरीका में सरकार का निर्माण पार्टी के आधार पर होता है। क्योंकि कोई पार्टी सरकार नहीं होती, अतः पार्टी सदस्यों को वितरित करने के लिए कोई लाभ के पद नहीं होते। स्विट्जरलैंड में सघीय सभा में किसी दल के बहुमत अथवा निर्वाचनों में विपक्ष के किसी प्रमुख नेता की पराजय 'उल्लास' या 'ग्रान्द' के विषय नहीं होते जैसा कि ब्रिटेन अथवा अमरीका में होते हैं। दूसरे, स्विस सरकार प्रायः मिश्रित कृपा होती है। समानुपातिक प्रतिनिधित्व की प्रणाली के कारण स्विस कायपालिका में तीन पारतियों का प्रतिनिधित्व होता है। तिसरे, स्विस सरकार को निर्वाचन राष्ट्रीय दृष्टिकोण पर आधारित होती है। वे किसी पार्टी के राजनीतिक दशन को प्रतिबिम्बित नहीं करती। स्विट्जरलैंड में किसी मात्रकृत दल की प्रवृत्तियों का श्रेय अथवा दोष किसी पार्टी को नहीं प्राप्त होता। अतः अमरीका या भारत में विपक्ष से सत्ता के अभाव में विपक्षीय दलों की स्थिति की तुलना की जा सकती है।

संघीय सभा और संघीय परिषद में पर्याप्त प्रतिनिधित्व मिल जाता है जिससे वे अपने आपकी सन्तुष्ट पाते हैं। किसी राजनीतिक दल को अल्पसंख्यकों के हितों की सुरक्षा के काम पर किसी समुक्त पार्टी के विरुद्ध धूमिल प्रचार करने का अवसर नहीं मिलता जैसाकि भारत में कुछ राजनीतिक दल दूसरे राजनीतिक दलों को बदनाम करने के लिए अल्पसंख्यकों के हितों की सुरक्षा की दुहाई देते हैं।

5 लोक प्रभुता—स्विस नागरिक न केवल सिद्धांततः बल्कि व्यवहार में भी सम्प्रभु हैं। वे अपनी “निर्द्वन्द्व और प्रत्यक्ष प्रभुता” का प्रयोग करते हैं और शासन की कार्यवाही में प्रत्यक्ष त्रिपक्षीय भाग लेते हैं। जहाँ अन्य प्रजातान्त्रिक देशों में नागरिक निर्वाचनों के बाद अपने प्रतिनिधियों के पास हा हा जाता है वहाँ स्विस नागरिक निर्वाचनों के बाद भी सम्प्रभु बने रहते हैं। जनमत संग्रह और आरम्भन के माध्यम से वे अपने विधायकों के आचरण की श्रुतियों एवं लुप्तियों का दूर करते हैं। विधान के क्षेत्र में भी अतिम शक्ति संघीय सभा के पास नहीं स्विस नागरिकों के पास है अर्थात् विधान के क्षेत्र में जनमत संग्रह के माध्यम से अतिम शब्द और आरम्भन के माध्यम से प्रथम शब्द कहने का अधिकार सर्वदा स्विस नागरिकों के पास होता है। संक्षेप में, “स्विटजरलैंड में नीति सम्प्रदायी महत्वपूर्ण प्रश्नों का अतिम निर्णय स्विस जनता करती है संघीय सभा, मध्याय परिषद अथवा कोई दल नहीं करता।”

6 दलों के ढीले संगठन—स्विटजरलैंड के राजनीतिक दलों के संगठन ब्रिटेन के राजनीतिक दलों के संगठन की भाँति सुदृढ़ नहीं। उनमें संगठन प्रायः ढीले रहे हैं। उनमें कठोर अनुशासन का अभाव रहा है। स्विस राजनीतिक दल नहीं जो राष्ट्रव्यापी प्रभाव का दावा कर पाए। वस्तुतः किसी राजनीतिक दल की सभी बैठकों और सम्मेलनों में शामिल नहीं। स्विस राजनीतिक दल में राष्ट्रव्यापी प्रभाव रखने वाले कोई नेता नहीं। स्विस राजनीतिक दल में ब्रिटेन या भारत की भाँति राष्ट्रव्यापी निर्वाचन नहीं होते। अतः उन्हें निर्वाचनों में किसी समुक्त नेता को चुनने के लिए नहीं कहा जाता। प्रभावशाली तद्वर के अभाव में प्रभावशाली दल नहीं होते।

7 धन की न्यून प्रभाव—स्विस निर्वाचनों में धन का अभाव नहीं किया जाता। वस्तुतः स्विस पार्टी निर्वाचनों में धन के व्यय को लाभकारी नहीं समझती क्योंकि संघीय सभा में बहुमत प्राप्त करने के बाद भी सरकार का निर्माण पार्टी के आधार पर नहीं होता। इसके अतिरिक्त पार्टी सदस्यों का लाभ पहुँचाने के लिए किसी पार्टी के पास वितरण के लिए लाभकारी पद नहीं होते। संक्षेप में, स्विस राजनीतिक पार्टियों के पास धन का कोई कोष नहीं होता। धन के किसी विशिष्ट मावजिक काय के लिए ही धन व्यय करना पसंद करती है।

संक्षेप में, जैसाकि लाड आइस ने कहा है, “स्विटजरलैंड में पार्टी जीवन

मात्रा में प्रभाव है, कैंटन सरकारों में भी इसे पर्याप्त प्रतिनिधित्व प्राप्त है। यह आधुनिक स्विटजरलैंड का निर्माता है। स्विटजरलैंड की सभी मन्थायें या तो इस पार्टी की देन हैं अथवा वे प्राचीन शासनों की अवशेष हैं। उदाहरणन सन 1848 के मविधान निर्माण में इसने उदार दल का साथ दिया सन् 1874 के संवैधानिक संशोधन में इसने प्रमुख भूमिका निभाई। सन 1919 की समानुपातिक प्रतिनिधित्व की प्रणाली इसने शासन काल में अपनायी गयी थी। श्री डे आर डम्बाल ने ठीक कहा है कि "यदि उदारवादी दल को इस बात का श्रेय दिया जाय कि उसने आधुनिक स्विटजरलैंड की नींव डाली तो उग्र लोकतान्त्रिक दल को यह श्रेय मिलेगा कि उसी के अथक परिश्रम के फलस्वरूप स्विटजरलैंड का आधुनिक विकासमय स्वरूप बन सका है।"

इसका नामकरण रेडिकल है और इस शब्द से उग्रवाद की अभिव्यक्ति होती है परन्तु रेडिकल दल न उग्रवादी है और न उग्रवादी नीतियों और साधनों का समर्थन करता है। रेडिकल पार्टी गैर कैथोलिका का एक मध्यमार्गी दल है। यह कथालिका और समाजवादियों के बीच का रास्ता अपनाता है। यह न तो कैथोलिका के अति अनुदारवाद का समर्थन करता है और न समाजवादियों के अति प्रगतिवाद का। यह चर्च तथा अर्थ सभी प्रकार के पितृसत्तात्मक (Paternalistic) अभिकरणों के निर्देशन एवं नियंत्रण से व्यक्ति की मुक्ति चाहता है। दूसरे यह व्यक्ति के मूल अधिकारों विशेषकर वैयक्तिक स्वतन्त्रताओं आर्थिक स्वतन्त्रताओं विशेषकर संपत्ति के अधिकार और वारिस स्वतन्त्रताओं का समर्थक है, परन्तु सामाजिक सुरक्षा के लिए यह राज्य के हस्तक्षेप का स्वीकार करता है अर्थात् समाज को अति व्यक्तिवाद और औद्योगिकरण के अभिशा से बचाने के लिए और आर्थिक कार्यक्रम को पूरा करने के लिए यह राज्य के हस्तक्षेप को वाञ्छनीय मानता है। इस तरह सामाजिक सुरक्षा सम्बन्धी कानूनों के सम्बन्ध में यह नेट्रीय (मध्य मार्गी) दृष्टिकोण अपनाता है। तीसरे, यह सुदृढ एवं प्रजातान्त्रिक राजमण्डल का समर्थन करता है परन्तु कैंटनों के अधिकारों के अतिप्रमण का विरोधी है। चौथे, यह प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के और अधिक विस्तार का समर्थन करता है। यह संवैधानिक आरम्भन की व्यवस्था के साथ विधायी आरम्भन का भी समर्थन करता है। इसकी मध्यमार्गी नीतियों के कारण मध्य वर्ग इसके समर्थन का मूल स्तम्भ रहा। स्विटजरलैंड के प्रमुख शिल्पियों, लेखकों, वकीलों, राजनेताओं, दार्शनिकों आदि का सम्बन्ध इसी दल से रहा है। उदारवादियों से मिलकर इस बौद्धिक और व्यावसायिक जीवन पर यह प्रायः छाया रहा है।

3 समाजवादी लोकतान्त्रिक दल—यह स्विटजरलैंड के प्रमुख राजनीतिक दलों में एक है। इसका उदय सन् 1890 में एक रेडिकल दल के अतिवादी रूप में हुआ था। रेडिकल दल के अतिवादी सदस्यों (यामप थी सदस्यों) ने मिलकर इनका गठन किया था। यह एक सुसंगठित और सुदृढ दल है। सभी कैंटनों में इसकी

संगठनों का समर्थन करने लग गया है। अपने समर्थन के आधार को व्यापक बनाने के उद्देश्य से पार्टी ने 'ईसाई सोशल अनुदारवादी दल' (The Christian Social Conservative Party) के नाम को ग्रहण कर लिया है।

5 कृषक दल—इसका पूरा नाम 'कृषक मजदूर मध्यवर्गीय दल' (Farmers, Workers and Middle Class Party) है। इसका उदय सन् 1918 में रेडिकल लोकतांत्रिक दल के विभाजन के फलस्वरूप हुआ था। यह स्विटजरलैण्ड के छोटे दलों में सबसे प्रमुख दल है। यह कृषकों, मजदूरों और मध्य वर्गों के हितों का समर्थन करता है और इन्हीं से समर्थन प्राप्त करता है। यह विशेषकर कृषकों की स्थिति के सुधार के पक्ष में है। यह रेडिकल लोकतांत्रिक दल से अधिक अनुदारवादी है। यद्यपि पार्टी सिद्धांततः राज्य के हस्तक्षेप को स्वीकार नहीं करती फिर भी वह राज्य की उन नीतियों और कार्यक्रमों का समर्थन करती है जिनका उद्देश्य कृषकों को लाभ पहुँचाना होता है। पार्टी कृषकों को सरकारी सहायता, आयात पर भारी कर, वस्तुओं के मूल्य निर्धारण उत्पादन में वृद्धि सम्बन्धी नीतियों आदि का समर्थन करती है। आर्थिक प्रश्नों पर पार्टी का दृष्टिकोण व्यावहारिक है। पार्टी राष्ट्रीय सुरक्षा और केंद्रीयकरण का समर्थन करती है।

6 स्वतंत्रों का मंच—इसे स्वतंत्र दल (Landesring) भी कहते हैं। यह स्विटजरलैण्ड का एक छोटा दल है। इसे संगठित करने का मुख्य श्रेय हर दुतवीलर (Herr Duttweiler) को है। स्विटजरलैण्ड में यह कैथोलिक दल की तरह, एक विपक्षी दल की भूमिका निभाता है। यद्यपि इसका प्रभाव बहुत कम है फिर भी यह ध्यानयोग्य द्वारा अपने उद्देश्यों को पूरा कर लेता है। जैसाकि केडिंग ने कहा है कि "स्वतंत्र दल व्याख्याओं द्वारा वास्तविक राजनीतिक शक्ति की कमी को पूरा कर लेता है।" इसका मुख्य उद्देश्य उपभोक्ताओं के हितों की रक्षा करना तथा दश के आर्थिक जीवन में राजकीय हस्तक्षेप का विरोध करना है। यह अधिकारियों का समय समय पर उपभोक्ताओं के हितों के प्रति जागरूक करता रहता है। अतः निम्न मध्यम श्रेणी या मध्यम श्रेणी के लोग इसका समर्थन करते हैं।

7 अल्प छोटे छोटे दल—स्विटजरलैण्ड में अल्प अनेक छोटे छोटे दल भी हैं। इनमें प्रमुख हैं साम्यवादी दल, श्रमिक दल, राष्ट्रीय मार्चा, यंग कजरवेटिव, तथा स्विटजरलैण्ड, राष्ट्रीय लीग, कृषक लीग आदि। परंतु इन दलों का स्विस राजनीतिक जीवन पर कोई प्रभाव नहीं। ये अत्यधिक 'यून' दल हैं।

समीक्षा प्रश्न

- 1 स्विस राजनीतिक दलों की विशेषताओं का वर्णन कीजिए।
- 2 स्विस राजनीतिक दलों की निम्न स्थिति के क्या कारण हैं ?

सोवियत सघ एक बहुत ही ठण्डा देश है। इसका 80% भाग शीतोष्ण क्षेत्र में है, 16% भाग आर्कटिकीय अर्थात् बर्फ से ढका हुआ है, केवल 4% भाग ही उष्ण अर्थात् गरम है। सोवियत सघ में ऐसे स्थान हैं जहाँ शीतकाल में तापमान 50°C और ग्रीष्म काल में 50°C तक चला जाता है। सोवियत सघ पर्वतों, नदियों और झीलों का देश है। यूरोप की सबसे लम्बी और अधिक पानी वाली नदी वोल्गा (Volga) इसके क्षेत्र में बहती है, विश्व की सबसे गहरी झील—वाइकाल झील (Lake Baikal) इसके क्षेत्र में है, विश्व की सबसे बड़ी झील, लदोगो (Ladogo) भी इसके क्षेत्र में ही है।

सोवियत सघ में खनिज पदार्थ भी प्रचुर मात्रा में पाये जाते हैं विशेषकर लोहा, सिक्का निकल, ताम्बा, जिंक, मैंगनीज की मात्रा अत्यधिक है। जल शक्ति, मिट्टी का तेल, प्राकृतिक गैस, कोयला आदि भी अत्यधिक मात्रा में पाये जाते हैं। शात कोयले का 55% भाग सोवियत सघ में ही उपलब्ध है।

लोग सामाजिक एवं राजनीतिक विचार—जनसंख्या की दृष्टि से सोवियत सघ विश्व का तीसरा बड़ा देश है। सन् 1979 की जनगणना के अनुसार इसकी जनसंख्या 25 57 करोड़ है। सोवियत सघ में पुरुषों की तुलना में महिलाओं की संख्या अधिक है, पुरुषों और महिलाओं का अनुपात 46 54 है। सोवियत सघ के लोग अधिकांशतः श्रम जाति की स्लाव शाखा के वंशज हैं। सोवियत सघ में 108 जातियों और उपजातियों के लोग निवास करते हैं। इसमें कई ऐसी जातियाँ हैं, जिनके लोगों की संख्या करोड़ों में है जैसाकि रूसी, उक्राईनी, उज़्बेक और कुछ ऐसे भी जनजात हैं जिनके लोगों की संख्या केवल हजारों में है, जैसाकि ऐबेक चुक्वी, एस्क़ीमो आदि। सोवियत सघ में 100 से अधिक भाषायें बोली जाती हैं। जाति और भाषा की भिन्नताओं के बाद भी सोवियत सघ विश्व का एक सुसंगठित देश है। सोवियत राजनीतिक आर्थिक सामाजिक और कुछ मात्रा तक सांस्कृतिक क्षेत्रों में समाजवादी सिद्धांतों के अनुसरण में ही इस एकता को उत्पन्न किया है।

सोवियत सघ का अर्थ व्यवस्था नियोजित और राज्य द्वारा निर्देशित एवं नियंत्रित है। सोवियत सघ में उत्पादन के सभी साधनों पर राज्य अर्थात् समाज का स्वामित्व है। भूमि, उसके खनिज द्रव्य जल साधन और वन एक मात्र राज्य की सम्पत्ति हैं। सोवियत अर्थव्यवस्था मुद्रास्फाति (Inflation) से मुक्त है। नागरिकों के लिए काम का अधिकार सुनिश्चित है। उन्हें बेरोजगारी की समस्या उत्पन्न नहीं करती। वहाँ श्रम शोषण से मुक्त है। वहाँ श्रम को सामाजिक सम्पदा का तथा व्यक्ति के कल्याण में वृद्धि का स्रोत समझा जाता है। वहाँ श्रम और उपभोग की मात्रा “हर किसी से योग्यतानुसार, हर किसी को कार्यानुसार” के सिद्धांत द्वारा निर्धारित होती है। कम्युनिस्ट समाज कल्पना की पूर्ति के बाद इसे “हर

सोवियत समाजवादी गणराज्य संघ
का संविधान

मास्को की स्थापना की थी। उस समय इसे मास्कोवी (Muscovy) कहते थे। यह नगर (राज्य) विदेशी आक्रमणों से इसलिए बचा रहा कि इसके चारों ओर रियाजान, स्मोलेस्क और नोवगोरोद नाम के राज्य थे। शीघ्र ही मास्कोवी व्यापार का केन्द्र बन गया। रूसी जातियाँ इसमें संगठित होने लगीं। मास्को के ग्रैंड ड्यूक ने मंगोल शासन को समाप्त किया और छोटे-छोटे रूसी राज्यों का एकीकरण किया।

मास्को का ग्रैंड ड्यूक बोयारसकाया दूमा (Boyarskaya Duma—बोयारों अर्थात् जागीदारों की परिषद अथवा संसद) की सहायता से शासन का संचालन करता था। इस परिषद में बोयारस (जागीरदारों) के अतिरिक्त जमींदार और राजकुमार भी होते थे जो इसके बशानुगत सदस्य होते थे। जब यह परिषद ड्यूक के निर्णयों में बाधा प्रस्तुत करने लगी तो ड्यूक ने इसे समाप्त कर दिया और रूसी क्षेत्र पर अपना एकलव्य शासन स्थापित कर लिया। सन् 1547 में इवान चतुर्थ (Ivan IV) ने विधिवत रूप से जार (Tsar) की उपाधि ग्रहण कर ली। जार रूस का निरंकुश शासक बन गया और वह निरपेक्ष रूप से शासन करने लगा।

सत्रहवीं (17वीं) शताब्दी में उक्रेन के रूसी राज्य में मिल जाने से जार की शक्ति और क्षेत्र का अत्यधिक विस्तार हो गया। पीटर I ने राज्य के शासन का सुचारु रूप से चलाने के लिए बोयारसकाया दूमा के स्थान पर व सीनेटों की एक सीनेट की स्थापना की। देश को गुबर्नियास प्रांतों (Gubernias Provinces) में विभक्त किया गया, मंत्रालयों को मण्डलों (Collegium) का रूप दिया गया। इस तरह विदेशी मामलों, वरो, खनिज पदार्थों आदि विषयों से सम्बंधित पृथक-पृथक मण्डल स्थापित किये गये। पीटर ने “मन्त्राट” (Emperor) की उपाधि ग्रहण कर ली। रूसी राज्य अब “साम्राज्य” में बदल गया। क्रांति के समय तक रूस में जार का निरंकुश, प्रतिश्रियावादी शासन बन रहा। क्रांति के समय रूस पर जार निकोलस द्वितीय (Tsar Nicholas II) का शासन था। क्रांति द्वारा रोसा नोव वंश का तीन सदी लम्बा शासन समाप्त कर दिया गया।

2 सामाजिक संरचना एवं विद्रोह—प्रारम्भ से ही रूसी समाज में मुख्यतः दो वर्ग थे कुलीन और किसान तथा दस्तकार अथवा जमींदार और कृषकदास। जहाँ समाज का कुलीन वर्ग अत्यधिक धनाढ्य वर्ग था वहाँ किसान और दस्तकार वर्ग अत्यधिक निधन वर्ग था। दोनों ने हितों में किसी प्रकार का मेल नहीं था। परिणामस्वरूप रूस में निरन्तर विद्रोह होने रहे। दिसम्ब्रिस्टा (Decembrists) के नेतृत्व में 1825 का कुलीन वर्ग का विद्रोह अत्यधिक प्रसिद्ध विद्रोह रहा है। इस विद्रोह का दमन तो कर दिया गया परन्तु इसकी यह भविष्यवाणी सही सिद्ध हुई कि “चिनगागी ज्वाला मलगावेगी” (The Spark will kindle a flame)।

रूस में 19वीं शताब्दी में औद्योगिकीकरण में एक नया वर्ग—औद्योगिक मजदूर

सोवियत समाजवादी गणराज्य संघ
का सविधान

क्रांति का नतृत्व मजदूर वग की पार्टी अर्थात् मास्वरादी पार्टी को सौंप देना चाहते थे, वहां म-रोविक उमका नतृत्व बुजु भा वग की सौंप देना चाहते ।।

5 सन् 1905-1907 की पहली श्ती क्रांति—याचिका, खूनी इतवार और घोषणा पत्र—वोल्सेविक पार्टी का कार्यक्रम मुख्यत दो बातों पर आधारित था । मजदूरों और किसानों की मिश्रता तथा सशस्त्र विद्रोह, उनके नारे थे "शिरकुशता का नाश" और "लाकवांत्रिक गणराज्य" । सन् 1904 के रूस जापान युद्ध ने जहां रूमियों का नैतिक दृष्टि से पतन किया था, वहाँ मजदूरों और किसानों की दशा को पहले से भी खराब बना दिया । परिणाम स्वरूप सार देश में अशांति और उत्तेजना बढ़ने लगी । 9 जनवरी, 1905 को जब मजदूरों का शांतिपूर्ण जुलूस जार की अपनी आवश्यकताओं के सम्बन्ध में एक याचिका पेश कराने के लिए शिशिर प्रासाद के सामने वाले चौक पर पहुँचा तो जार की घुडसवार फौजों ने उसका स्वागत गोलियों, तलवारों और कोठों से किया । तब से 9 जनवरी का दिन 'खूनी इतवार' के नाम से जाना जाता है । इसी दिन मजदूरों ने सवल्प लिया कि "जो उसने हमारे साथ किया है, हम उसके साथ बर्मा ही करेंगे ।" जार के इस घृष्ट्य के खिलाफ देश भर में हड़तालों का ताता नग गया । फरवरी 1905 में पोटेमकिन (Potemkin) नाम के युद्धपोत के सैनिकों ने तो सशस्त्र बगावत कर दी । इन हड़तालों ने एक नये प्रकार के संगठन—मजदूर प्रतिनिधियों की सोवियत (Soviet of Workers Deputies) को जन्म दिया । सयप्रथम इवानोवो वोझेसेन्स्क (Ivanovo Voznesensk) के हड़ताली नेताओं ने मिखाईल फ्रंजे और याकोव स्वेदलोव ने—मजदूर प्रतिनिधियों की प्रथम सोवियत की स्थापना की थी ।

देश में हड़तालों का ताता निरन्तर बढ़ते रहने से जार भयभीत हो गया और उसने कुछ रियायतें देकर क्रांति के विकास को रोकने का प्रयास किया । परिणामस्वरूप अक्टूबर 17 1905 को जार ने एक घोषणापत्र प्रकाशित किया । इसमें ही जार ने एक निर्वाचित विधान मण्डल—राज्य दूमा (The State Duma) की स्थापना, भाषण और सभा की स्वतंत्रता आदि का वचन दिया । वोल्सेविकों ने इसे भी जार की चाल बताया और उसने जनता से जन विरोधी दूमा का बहिष्कार करने और प्रदणनों तथा राजनीतिक हड़तालों को और भी व्यापकता प्रदान करने के लिए आग्रह किया । परिणामस्वरूप दिसम्बर, 1905 में सशस्त्र विप्लव पड़ा ही गया और मास्को के मजदूरों ने नौ दिन तक वीरतापूर्वक संग्राम किया परंतु जार की सेनायें इसका दमन करने में सफल हो गईं । सन् 1905-1907 की क्रांति अपने उद्देश्य में विफल रही । इस पर भी उन्होंने क्रांति कार्यियों का क्रांतिकारी सघष का बहुमूल्य अनुभव प्रदान कर दिया । जसाकि लनिन ने कहा है कि '1905 के पूवाभ्यास के बिना 1917 की क्रांति नया-बुजु भा फरवरी क्रांति और मयहाग क्रांति—प्रसम्भन श्ती ।'

ऐतिहासिक पृष्ठभूमि (The Historical Background)

सोवियत समाजवादी गणराज्य सघ (The Union of Soviet Socialist Republics) का लघु रूप में सोवियत सघ (The Soviet Union) और रूस (Russia) के नाम से जाना जाता है। परंतु जहाँ 'सोवियत सघ' से सोवियत समाजवादी गणराज्य सघ की पूर्ण अभिव्यक्ति हो जाती है वहाँ 'रूस' से उसकी पूर्ण अभिव्यक्ति नहीं होती। इसका मूल कारण यह है कि वर्तमान समय में सोवियत समाजवादी गणराज्य सघ में 15 गणराज्य शामिल हैं और रूसी सोवियत सघात्मक समाजवादी गणराज्य उनमें से एक गणराज्य है। सन् 1918 के संविधान के अन्तर्गत इसे रूसी सोवियत सघीय समाजवादी गणराज्य कहा जाता था। वर्तमान समय में यह सोवियत सघ की एक महत्वपूर्ण इकाई है फिर भी इसे 'सोवियत सघ' के नाम से ही जानना चाहिए 'रूस' के नाम से नहीं। कानूनी दृष्टि से सोवियत सघ के सभी एकक (गणराज्य) समान हैं।

भौगोलिक स्थिति भूमि एवं लोग—क्षेत्र की दृष्टि से सोवियत सघ विश्व का सबसे बड़ा क्षेत्र है। इसका भूखण्ड विश्व के कुल भूखण्ड का 1/6 भाग है। यह समुक्त राज्य अमरीका से ढाई गुना, भारत से आठ गुना, जापान से साठ गुना और ग्रेट ब्रिटेन से सौ गुना है। इसके भूखण्ड का 1/2 भाग यूरोप में और 1/3 भाग एशिया में होने के कारण इसे एक यूरोपीय और एशियाई दोनों ही प्रकार का देश माना जाता है। इसकी सीमा रेखाएँ बाल्टिक महासागर से प्रशांत महासागर तक तथा श्वेत सागर एवं उत्तरी ध्रुव महासागर से कैस्पियन सागर एवं काला सागर तक फैली हुई हैं। इसके उत्तर में उत्तरी ध्रुव महासागर पश्चिम में पॉलैण्ड, चेकोस्लोवाकिया तथा रूमानिया हैं, दक्षिण में चीन, मंगोलिया और अफगानिस्तान हैं, पूर्व में प्रशांत महासागर है। उत्तर से दक्षिण तक इसकी दूरी 5000 और पश्चिम से पूर्व तक 1000 किलोमीटर है। इसका भूखण्ड एक ठाय भूखण्ड है। इसके विविध भागों को एक-दूसरे से पृथक् करने के लिए कोई प्राकृतिक बाधाएँ, जैसाकि पर्वतों की श्रृंखला, नहीं। सोवियत सघ 2/3 भाग तटवर्ती है।

पूजीवादियों और जमींदारों के हिता का ही प्रतिनिधित्व करती है।" परिणाम स्वरूप बोल्शेविकों के नेतृत्व में 4 जुलाई, 1917 को "सारी सत्ता सोवियतों को" के नारे के तहत लोगोंने पेत्रोग्राद में एक विशाल प्रदर्शन किया। लेनिन का पुनः एक बार फिर पनापाद के निकट रजनीव भीड़ के किनारे एक निजन जगह अज्ञानवास करना पड़ा। स्मोलनी (Smolny) नामक मन्था से (महिलाओं का महाविद्यालय) लेनिन के नेतृत्व में 24 अक्टूबर 1917 को सशस्त्र विप्लव शुरू हो गया। विप्लवियों के अग्रणी थे बोल्शेविक लाल गाढ़। विप्लवियों ने रेल स्टेशनों डाक तथा तारघरों और सरकारी इमारतों (राज्य बैंक आदि) और शिक्षित प्रान्त पर, जहाँ अस्थायी सरकार ने पनाह ले रखी थी, बन्ना कर लिया। 25 अक्टूबर (नये पचांग के अनुसार 7 नवम्बर) तक सशस्त्र विप्लव की विजय हो चुकी थी। इस तरह रूस में सर्वहारा शक्ति मफल हुई और रूस में मजदूरों और किसानों के पहले समाजवादी राज्य की स्थापना की गयी।

सर्वहारा वर्ग की क्रांति की सफलता के बाद 25 अक्टूबर, 1917 को सोवियतों की दूसरी अखिल रूसी कांग्रेस (Second All Russia Congress of Soviets) ने सारी सत्ता अपने हाथों में ले ली। कांग्रेस ने जिन आज्ञापत्रों (Decrees) को जारी किया उनमें प्रमुख निम्न हैं—

(a) शांति से सम्बंधित आज्ञापत्र (Decree on Peace)—कांग्रेस को यह पहली आज्ञापत्र थी। इसमें सोवियत सरकार ने सभी युद्धरत राष्ट्रों की जनता और सरकारों के आगे बिना समामेलन और बिना हुरजानों के विषयव्यापी, जावादी शांति संधि के लिए अखिलम्ब वार्ता शुरू करने का प्रस्ताव रखा था। इस आज्ञापत्र में सभी राष्ट्रों और जातियों के आत्मनिश्चय का और अपनी नीति का आप निर्धारित करने का उल्लेख भी किया था।

(b) भूमि से सम्बंधित आज्ञापत्र (Decree on Land)—इसने भूमि पर जमींदारों के स्वामित्व को समाप्त कर दिया। सारी भूमि और उसके सभी साधनों, वन और जल स्रोतों का राष्ट्रीयकरण कर दिया गया। दूसरे शब्दों में, आज्ञापत्र ने जमींदारों की सारी जमीन और मठों तथा शाही परिवार की जमीन को बिना मुआवजा जनता को हस्तांतरित कर दिया। जमीन पर निजी स्वामित्व समाप्त कर दिया गया और सारी जमीन को राष्ट्रीयकृत कर दिया गया अर्थात् वह सारी जनता की सम्पत्ति बन गयी।

(c) कांग्रेस ने लेनिन की अध्यक्षता में एक सरकार—जन कमिश्नार परिषद—की स्थापना भी की।

सोवियत शासन व्यवस्था के अध्ययन का महत्त्व

(Importance of the study of Soviet Government)

सोवियत शासन व्यवस्था के अध्ययन का महत्त्व को अग्रलिखित शीपका के अत्यंत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

किसी से योग्यतानुसार, हर किसी को आवश्यकतानुसार" के सिद्धांत पर निर्धारित किया जाएगा।

सामाजिक सुरक्षा, वृद्धावस्था पेंशन, स्वास्थ्य रक्षा और शिक्षा के क्षेत्र में भी सोवियत सघ अप्रणी है। सरकारी आंकड़ों के अनुसार सोवियत सघ में 99.7% से भी अधिक लोग शिक्षित हैं। सोवियत सघ में शिक्षा निःशुल्क, अनिवार्य और राज्य द्वारा नियंत्रित है।

सोवियत सघ में धर्म (चर्च) को राज्य से पृथक् कर दिया गया है। मार्क्सवादी लेनिनवादी विचारधारा जिस पर सोवियत सघ आधारित है, धर्म को स्वीकार ही नहीं करती। इस पर भी सोवियत सघ में धार्मिक स्वतंत्रता है। सोवियत सघ में मुख्यतः ईसाई इस्लाम, बौद्ध, और यहूदी धर्म के अनुयायी पाये जाते हैं।

विचारधारा की दृष्टि से सोवियत सघ मार्क्सवाद-लेनिनवाद के सिद्धांतों पर आधारित राज्य है। यह जहाँ मार्क्स के द्वैतवादीक भौतिकवाद, वग-सघष, अतिरिक्त मूल्य के सिद्धान्त, क्रांति और अन्ततः राज्य के लोप होने के सिद्धान्तों में विश्वास करता है, वहाँ यह लेनिन के पार्टी के सिद्धांतों आदि में भी विश्वास करता है। वर्तमान समय में सोवियत सघ विकसित समाजवादी समाज की स्थिति में पहुँच गया है, जिसका उद्देश्य वगहीन कम्युनिस्ट समाज की स्थापना करना है। सोवियत सघ बहु-समाजवादी राज्यों की वैज्ञानिक एवं तकनीकी क्षेत्रों में सहायता भी करता है। वह समाजवादी देशों का नेतृत्व करना चाहता है।

शक्ति और महत्त्व की दृष्टि से सोवियत सघ विश्व की महाशक्तियों में एक है। केवल सोवियत सघ ही दूसरी महाशक्ति अर्थात् संयुक्त राज्य अमेरिका को चुनौती देने की स्थिति में है। सोवियत सघ संयुक्त राष्ट्र की मुख्य परिषद के स्थायी सदस्यों में एक है। वह बारम्बार राष्ट्रों का नेता है।

क्रान्ति से पूर्व रूस की स्थिति

(Condition of Russia before the Revolution)

क्रान्ति से पूर्व रूस की स्थिति को निम्न शीर्षकों के अंतर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

1. रूसी राज्य का विकास—रूसी राज्य का विकास रूस की प्रमुख जातियाँ—रूसी, बलोर्सी, उक्राइनी और उज्बेक जातियाँ—ने ही किया है जो स्वयं प्रायः जाति की स्लाव शाखा के वंशज हैं। रूसी क्षेत्र में ई. पू. आठवीं शताब्दी में उरार्तू (Urartu) नामक राज्य का उदाहरण मिलता है। परंतु नवीं शताब्दी में कीव एवं प्रसिद्ध और संगठित रूसी राज्य था। कीव इसकी राजधानी थी। त्रहवीं शताब्दी में कीव पुनः छोटे-छोटे राज्यों में विघटित हो गया। इसके कारण रूस विदेशी आक्रमणों का शिकार होने लगा और उस पर मंगोल तारतार का शासन स्थापित हो गया जो आगामी 200 वर्ष तक रहा।

रूसी जातियाँ 13वीं शताब्दी में सोवियत सघ की संस्थापना

नागरिक अपने श्रम द्वारा सम्पत्ति को अर्जित कर सकते हैं, परन्तु व किराये, ब्याज अथवा लाभ द्वारा अनुपाजित आय द्वारा सम्पत्ति प्राप्त नहीं कर सकते।

3 आर्थिक और सामाजिक प्रजातंत्र पर आधारित शासन—सोवियत शासन व्यवस्था विश्व की पहली शासन व्यवस्था है, जो समानता के सामाजिक सिद्धान्त को राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक एवं सांस्कृतिक जीवन के सभी क्षेत्रों में लागू करती है, जो आर्थिक और सामाजिक स्वतंत्रता के अभाव में राजनीतिक स्वतंत्रता को मिथ्या समझती है और जो राजनीतिक स्वतंत्रता का वास्तविक बनाने के लिए आर्थिक और सामाजिक प्रजातंत्र (स्वतंत्रता) को सुनिश्चित करती है। काम पाने, विश्राम और आराम पाने, भरण-पोषण पाने, स्वास्थ्य रक्षा, आवास पाने, शिक्षा पाने, सांस्कृतिक उपलब्धियों के उपयोग करने के जिन अधिकारों का सोवियत नागरिक वास्तव में उपयोग करता है वे स्वतंत्र विश्व के विकसित और विकासशील दोनों प्रकार के देशों के नागरिक के लिए केवल स्वप्न मात्र हैं।

4 अद्वितीय शासन व्यवस्था—सोवियत शासन व्यवस्था का अध्ययन इस लिये विशेष महत्त्व रखता है कि वह एक अद्वितीय शासन व्यवस्था है। स्वतंत्र विश्व के किसी देश के साथ वह मेल नहीं खाती। वह न पूर्णतः ससंज्ञात्मक शासन प्रणाली है और न पूर्णतः अज्ञातमक। वह अपने आप में एक पृथक, अछूठी और विशिष्ट प्रणाली है। प्रथम, सोवियत सभ में स्वतंत्र विश्व के देशों की भांति सविधान तो है परन्तु वहाँ सविधानवाद, मर्यादित शासन, कानून के शासन का अभाव है। स्वतंत्र विश्व के देशों की भांति सोवियत मायालय सविधान की सर्वोच्चता की रक्षा नहीं करती और न ही मायालय सविधान की व्याख्या करती है। सोवियत सभ में ये दोनों काय सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम करती है। दूसरे, सोवियत नागरिकों के पास "अधिकार पत्र" तो है परन्तु उसकी रक्षा के लिए उनके पास भारतीय नागरिकों की भांति सवधानिक उपचारों का कोई अधिहार नहीं। तीसरे, सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत सिद्धांततः राजसत्ता की सर्वोच्च निकाय है और शासन के अथ सभी अंग उसके प्रति उत्तरदायी है परन्तु व्यवहार में उसकी सारी शक्तियों का उपयोग प्रेसीडियम करती है। सर्वोच्च सोवियत का अधिवेशन अत्यधिक अल्पकाल के लिए होता है। सर्वोच्च सोवियत की कार्यवाही प्रायः निर्जीव होती है क्योंकि वहाँ विरोध या 'न' जैसी कोई चीज नहीं होती। चौथे, सोवियत सभ में एक प्रधान मंत्री तो होता है परन्तु वह अपनी मंत्रपरिषद का निर्माता, पोषककर्ता और सहायकर्ता नहीं होता। सिद्धांततः मंत्रपरिषद सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी है परन्तु व्यवहार में उसने कभी किसी मंत्रपरिषद को अधिष्ठास के प्रस्ताव द्वारा पदच्युत नहीं किया। दूसरी ओर सर्वोच्च सोवियत का कार्यकाल निश्चित है, कोई प्रधान मंत्री

का जन्म होना शुरू हो गया था, परन्तु अर्थविकाश रूसी जनता अथवा भी कृषि पर ही निर्भर करती थी। मिला मालिक मजदूरों की दशा सुधारने के लिए उनके वेतन में वृद्धि करने के लिए तैयार नहीं थे। परिणामस्वरूप उद्योगों में हड़तालें आम घटनाएँ बन गयी थीं, अस्तित्व बढ़ता गया और उद्योगों की शताब्दी के अंत में चिंगारी ज्वाला बननी शुरू हो गयी। मास्का के निकट ओरेखावो ज्यवो (Orekhovo Zuyev) की 1885 की हड़ताल इसका प्रमुख उदाहरण है।

3 गुप्त सोसाइटीया एव क्रांतिकारी गतिविधियाँ—किसानों और मेहनतकश लोगों की विद्रोही हुई दशा ने हम के अंदर व बाहर गुप्त सोसाइटीया का जन्म दिया। इनकी स्थापना प्रगतिशील बुद्धिजीवियों द्वारा की गयी थी, जो न केवल क्रांतिकारी थे बल्कि जो मेहनतकश लोगों से हमदर्दी भी रखते थे और उनकी दशा भी सुधारना चाहते थे। नरोदनया वोल्या (Narodnaya Volya People's Will) नाम की गुप्त सोसाइटी के सदस्यों में ही 1, मार्च 1881 को जार अलेक्जेंडर द्वितीय की हत्या की थी।

4 बोल्शेविक पार्टी का उद्भव—व्लादीमीर इल्लिच उल्लियानोव (Vladimir Ilvich Ulyanov Lenin) की पहली कदमी पर सन 1895 में सेन्ट पीटर्सबर्ग में मजदूर वर्ग की भुक्ति के लिए संघर्ष करने वाली एक लीग की स्थापना की गयी। परन्तु लेनिन का शीघ्र ही बन्दी बनाकर साइबेरिया में निर्वासित कर दिया गया। सेन्ट पीटर्सबर्ग की संघर्ष लीग रूस का पहला राजनीतिक संगठन था। इसने ही वैज्ञानिक समाज को मजदूर आन्दोलन के माध्यम से सुव्यक्त किया, मजदूरों की आर्थिक मांगों के लिए संघर्ष का जारगाही और पूँजीवादी शोषण के खिलाफ राजनीतिक संघर्ष से जोड़ा। इसने समय-पर-समय मार्क्सवादी पार्टी का रूप ग्रहण कर लिया।

सेन्ट पीटर्सबर्ग की लेनिनी संघर्ष लीग की पहली कदमी पर रूस की समाजवादी लोचतांत्रिक संगठनों की पहली कांग्रेस 1898 में मोस्को नगर में हुई जिससे रूसी समाजवादी लोचतांत्रिक मजदूर पार्टी को जन्म दिया। कांग्रेस की ओर से एक घोषणा पत्र जारी किया गया, जिसमें पार्टी ने चुन-चुन कर घोषित किया कि रूसी संवैधानिक व्यवस्था के अन्तर्गत समाज का उत्थान उन्नतता है ताकि समाजवाद की पूरी विजय तक पूँजीवाद के विरुद्ध संघर्ष की और भी आर्थिक आर्थिक के साथ चलाया जा सके।

अगस्त 1903 में रूसी समाजवादी लोचतांत्रिक मजदूर पार्टी की दूसरी कांग्रेस गुप्त रूप में विदेश (पहले अंतर्राष्ट्रीय और फिर लन्दन) में हुई। पार्टी संगठन और नेतृत्व के प्रश्नों पर बोल्शेविकों और मेन्शेविकों में विभक्त हो गयी। जहाँ बोल्शेविक मार्क्सवाद के साथ संघर्ष क्रांति और अन्ततः वर्ग के अधिनायकवाद, पूँजीवाद के क्रांतिकारी विचार में विश्वास करने के साथ ही समाजवाद का वातावरण बना कर उन्नत नशाधन के इच्छुक थे। इससे अनिश्चित वातावरण

गया है तथा जो उसके आधार पर कार्य करता है। सोवियत सघ में यह सिद्धांत सत्र व्यापक है, सोवियत सघीय व्यवस्था, सोवियतों की व्यवस्था, सोवियत ग्राम व्यवस्था, सोवियत सांस्कृतिक व्यवस्था, सोवियत दलीय व्यवस्था सभी में यह सिद्धांत व्याप्त है।

8 विश्व की एक महाशक्ति—वर्तमान समय में सोवियत सघ विश्व की एक महान शक्ति है। उसकी नीतियाँ विश्व राजनीति को प्रभावित करती हैं। शांति, युद्ध मानव जाति की सुरक्षा के प्रश्न उसके नेताओं की सूझबूझ पर निर्भर करते हैं। वह एक सभ्यता और संस्कृति का अर्थान समाजवादी सभ्यता और संस्कृति का प्रतिनिधित्व और नेतृत्व करता है। सोवियत सघ ने समाजवादी व्यवस्था के अंतर्गत और कम्युनिस्ट पार्टी के नेतृत्व में उद्योग, विज्ञान, औद्योगिकी, अंतरिक्ष आदि क्षेत्रों में आश्चर्यचकित प्रगति की है। पार्टी ने 60-65 वर्षों के अल्पकाल में एक कृषि प्रधान देश को एक उद्योग प्रधान देश में बदल दिया है, निधनता, शोषण और बरोजगारी का उन्मूलन कर दिया है। सोवियत सघ नव स्वतंत्र विकासशील राष्ट्रों की प्रेरणा का स्रोत है। वह उनका 'मसीहा' बन गया है। मक्षप में, सोवियत शासन व्यवस्था का सावलीकिक महत्त्व है।

संवैधानिक विकास

(The Constitutional Development)

सोवियत संवैधानिक विकास के चार चरण रहे हैं। क्रांति के समय से लागू किये गये 1918, 1924, 1936 और 1977 के संविधान ही इन चरणों के प्रतीक हैं। इन चरणों (संविधानों) की विशिष्ट विशेषताओं का वर्णन करने से पूर्व उनके आधारों, संक्षेप में, अध्ययन कर लेना उपयोगी होगा। सोवियत संविधानों ने आधार को मुख्यतः निम्न विदुषा द्वारा अभिव्यक्त किया जा सकता है—

1 विचारधारा अथवा सिद्धांत—(Ideology or Theory)—सभी सोवियत संविधानों में एक विचारधारा अथवा सिद्धांत पर आधारित रहे हैं वह है मार्क्सवाद-लेनिनावाद। जैसा कि जॉन ए. ग्रामस्कॉग ने कहा है कि "अधिकार राजनीति व्यवस्थाओं में भी वहीं अधिक मात्रा में सोवियत व्यवस्था विचारों के एक समूह—विचारधारा—की सघत सुस्पष्ट रचना है।" तोषोर्नोव ने भी कहा है कि सोवियत राज्य के सभी संविधानों में लेनिन द्वारा प्रतिपादित सिद्धांतों का प्रतिपादन किया गया है, व्यवहार के अनुभवों का सामाजिककरण के आधार पर, मार्क्सवाद तथा कम्युनिज्म के निर्माण के सिद्धांतों को निर्मित किया जा रहा है आधार पर उनका मंत्रणा में विकास होता रहा है।

2 संविधान सामाजिक राजनीतिक विकास के निश्चित चरण का प्रतिबिम्ब—स्वायत्त विकास के द्वारा (जैसा कि लेनिन, ग्रामस्कॉग, भाषण) की

6 दूमा (Duma)—अक्टूबर 17, 1905 के घोषणापत्र के अनुसार रूम ने मई 1906 में पहली दूमा की स्थापना की गयी। यद्यपि इसमें जमींदारों की संख्या ही अधिक थी फिर भी जार इसकी कार्यवाही से सन्तुष्ट नहीं था। अतः तीन महीने बाद ही इसे भंग कर दिया गया। मार्च, 1907 में दूसरी दूमा की स्थापित की गयी। यद्यपि इनमें उदारवादी विचारधारा रखने वाले सदस्यों की संख्या अधिक थी फिर भी 3 जून, 1907 को इसे भंग कर दिया गया। तीसरी दूमा की स्थापना 1907 के अंत में की गयी। इसमें प्रतिश्रियावादी तत्वों की बहुतायत थी। यह 1912 तक अर्थात् अपने पूराबाल तक कार्य करती रही। सन् 1912 में चौथी दूमा की स्थापना की गयी जिसने फरवरी 25 (मार्च 10), 1917 तक कार्य किया। निम्नानुसार 1906-1907 के काल में चार दूमाओं की स्थापना की गयी थी परन्तु वास्तविक सत्ता जार के हाथों में ही रही थी।

7 प्रथम महायुद्ध और रूसी युद्धों का फलित—अगस्त 1, 1914 को प्रथम महायुद्ध शुरू हो गया था। युद्ध में रूम ने जर्मनी और आस्ट्रिया के विरुद्ध ब्रिटेन और फ्रांस का साथ दिया था। बोल्शेविकों ने इसे साम्राज्यवादी युद्ध की संज्ञा दी थी। युद्ध की हानियों, मोर्चों पर पराजयों, सैनिकों की मृत्यु जनता के सफटों और युद्ध के दौरान बढ़ती हुई हड़तालों ने जहा जार की स्थिति को अत्यधिक कमजोर बना दिया था वहा फलितकारियों की गतिविधियाँ को अत्यधिक बढ़ा दिया था। बोल्शेविकों ने साम्राज्यवादी युद्ध को घरेलू युद्ध में परिणत करने का आह्वान किया। परिणामस्वरूप फरवरी, 1917 में पेत्रोग्राद (पीट्सबर्ग) के मजदूरों ने विद्रोह कर दिया। सैनिक यूनिटों ने मजदूरों पर गोलीबारी चलाने से इनकार कर दिया। जार को अहसास हो गया कि सेना के बल पर फलितकारियों का दमन नहीं किया जा सकता। मद्रजरा और सैनिकों के सम्मिलित प्रहार के आगे स्वेच्छा चारी शासन धराशायी हो गया। रोमानोव वंश का तीन सदी लम्बा शासन समाप्त हो गया।

8 अक्टूबर अथवा सर्वहारा फलित—फरवरी फलित ने जार तथा जारशाही के दमनतन्त्र का सफाया कर दिया था। विप्लवियों ने पेत्रोग्राद तथा अन्य स्थानों पर मजदूरों और सैनिकों का प्रतिनिधित्व करने वाली सोवियतों की स्थापना कर भी दी थी, परन्तु सत्ता अभी भी सावियतों के हाथों में नहीं थी। सत्ता अस्थायी सरकार के हाथों में थी। दूमा ने राजकुमार जार्ज लवोव (Prince George Lvov) की अध्यक्षता में इसकी स्थापना की थी। इस पर पूँजीपतियों और जमींदारों का ही प्रभुत्व था। मे डेविक और समाजवादी फलितकारी (SRs) भी इसका ही समर्थन कर रहे थे।

दस वष के बलात् निर्वासन के बाद लेनिन अगस्त 3 1917 का पेत्रोग्राद का फिनलैण्ड स्टेशन पर पहुँचे। लेनिन ने मजदूरों का सम्बोधन करने हुए कहा कि 'उन्हें अस्थायी सरकार पर विश्वास नहीं करना चाहिए। वह जार की

1 विचारधारा पर आधारित शासन व्यवस्था—सोवियत शासन व्यवस्था विश्व की पहली शासन व्यवस्था है जो एक विचारधारा या सिद्धांत पर आधारित है। यह मार्क्सवाद—लेनिनवाद के सिद्धांतों पर आधारित है। स्वतंत्र विश्व के दशों की शासन व्यवस्थाओं पर भी किसी न-किसी विचारक या सिद्धांत का प्रभाव रहा है जैसाकि अमरीकी शासन व्यवस्था पर जान जॉन और माण्टेस्क्यू के विचारों का प्रत्यक्ष प्रभाव रहा है परन्तु विश्व के किसी भी देश की शासन व्यवस्था में किसी विचारक के विचारों की दुहाई नहीं दी जाती और न ही नागरिकों को विशेष प्रशिक्षण दिया जाता है। सोवियत शासन व्यवस्था तो मर्चेन मार्क्सवाद-लेनिनवाद पर आधारित है, शिक्षा केन्द्रों में उसने शिक्षा का प्रशिक्षण दिया जाता है तथा उनमें निपुण तथा दृढ़ विश्वास रखने वाले तथा उसका प्रति समर्पित नागरिकों को ही शासन और कम्युनिस्ट पार्टी में शामिल किया जाता है। सोवियत शासन व्यवस्था की विगणना यह है कि जब समय, परिस्थिति और आवश्यकता सिद्धांत में परिवर्तन या संशोधन की मांग करती है तो उमी के नाम पर उसमें संशोधन भी कर लिया जाता है। जैसाकि सी राइट मिल्स ने कहा है कि 'सब कुछ उमके (मार्क्स) नाम पर किया जाता है परन्तु बाय उमके सिद्धांत या उसके राजनीतिक दिग्दर्शन में मेल नहीं मान। परम्परागत मार्क्सवाद का युक्तिगुक्त ढंग से कुछ भी अर्थ लिया जाय इसमें बोल्शेविक व्यवहार शामिल नहीं है। फिर भी रूस के बोल्शेविकों ने मार्क्सवाद के नाम पर ही शक्ति की।'

2 विश्व का पहला समाजवादी राज्य—सोवियत शासन व्यवस्था विश्व की पहली शासन व्यवस्था है जिसने दश में समाजवाद के सिद्धांतों को वास्तव में लागू किया है जिसने परम्परा से पूर्ण विच्छेद करके नवीन व्यवस्थाओं को जन्म दिया है। इसने न केवल जारकालीन बुजुर्गों या संस्थाओं को समाप्त कर दिया है, बल्कि उनमें उनके प्रादुर्भाव की सम्भारनाओं को भी नष्ट कर दिया है। सोवियत सभ में शोषक वर्गों का पूर्णतः उन्मूलन कर दिया गया है। वर्तमान समय में सोवियत सभ में कोई ऐसी शक्ति बाकी नहीं रही, जिसकी पूंजीवादी व्यवस्था को पुनः स्थापना में दिव्यरूपी हो।

सोवियत सभ में राजनीतिक सत्ता समस्त सोवियत जनता में निवास करती है। सोवियत 'राज्य सर्वहारा वर्ग के अधिनायकवाद' अथवा 'मजदूरों और किसानों का समाजवादी राज्य' नहीं रहा, बल्कि 'समस्त जनता का समाजवादी राज्य' बन गया है।

सोवियत सभ की आर्थिक व्यवस्था की बुनियाद है राज्य की सम्पत्ति (सारी जनता की सम्पत्ति) और सामूहिक काम और सहकारी सम्पत्ति के रूप में उत्पादन के साधनों पर समाजवादी स्वामित्व। सोवियत सभ में निजी (व्यक्तिगत) सम्पत्ति का अधिकार है परन्तु उसके कारण किसी को किसी का शोषण करने का अधिकार नहीं। व्यक्तिगत सम्पत्ति का मुख्य स्रोत उपाजित आय है अनुपाजित आय नहीं।

2 सोवियतों की सत्ता - सोवियतों की अखिल रूसी कांग्रेस—संविधान ने सोवियत गणराज्य में सारी केन्द्रीय और स्थानीय सत्ता मजदूरों, सैनिकों और किसानों के प्रतिनिधियों की सोवियतों के हाथों में सौंप दी थी। सोवियतों की एक अखिल रूसी कांग्रेस की स्थापना की गयी थी। कांग्रेस के सदस्यता का निर्वाचन अप्रत्यक्ष रूप से आनुपातिक प्रतिनिधित्व की प्रणाली के आधार पर किया जाता था। इसके अन्तर्गत केवल ग्राम और नगर सोवियतों का निर्वाचन ही प्रत्यक्ष रूप से किया जाता था। उच्च सावियता का निर्वाचन अप्रत्यक्ष रूप से होता था अर्थात् ग्राम और नगर सोवियतों जिला सोवियतों का, जिला सोवियतों प्रांतीय सोवियतों और प्रांतीय सोवियतों अखिल रूसी कांग्रेस का निर्वाचन करती थी।

3 अखिल रूसी केन्द्रीय कार्यकारिणी—यह एक विशाल कार्यकारिणी थी। इसका निर्वाचन अखिल रूसी कांग्रेस द्वारा किया जाता था। इसकी एक आंतरिक समिति थी जिसे प्रेसीडियम कहते थे। इसकी एक जन वमिसार परिषद भी थी।

4 सीमित मताधिकार—सन् 1918 के संविधान ने सावभौम, समान मताधिकार की व्यवस्था नहीं की थी। मताधिकार सीमित था। 'सामाजिक दृष्टि कोण से उपयोगी श्रम के उत्पादन द्वारा जीविका उपाजन करने वाला को ही मताधिकार प्रदान किया गया था' प्रतिज्ञाति करने वाले विद्रोहियों, प्रतिगामियों, विदेशियों की सहायता करने वालों को अर्थात् पूंजीपतियों, जमींदारों, पादरियों, अर्थात् भूतपूर्व शोषकों को मताधिकार से वंचित कर दिया गया था।

5 सहकारा वग का अधिनायकवाद—संविधान ने रूस में सहकारा वग के अधिनायकवाद अर्थात् मजदूर वग के नेतृत्व में मजदूरों और किसानों के सहकारा की स्थापना की थी। यह स्वीकार किया गया था कि सभी मेहनतकशों को, चाहे वे किसी भी नस्ल या जाति के हों, समान अधिकार प्राप्त होंगे।

6 इस संविधान में कम्युनिस्ट पार्टी अथवा वचेका (Vecheka) का कोई उल्लेख नहीं किया गया था।

गृह युद्ध और सोवियत समाजवादी गणराज्यों की स्थापना

(Civil War and formation of Soviet Socialist Republics)

प्रचुर अक्रान्ति के बाद रूसी सरकार ने देश में समाजवाद के निर्माण के लिए कुछ ऐसी नीतियों का अनुसरण किया था जिससे सत्ताच्युत शोषक वर्ग (जमींदार पूंजीपति, कुलक जारशाही अफसर एवं जनरल) सोवियत सत्ता के विरुद्ध अपने संघर्ष में एक हो गये। प्रतिज्ञाति कारियों ने देश में गृह युद्ध की स्थिति पैदा कर दी उन्होंने विद्रोह पडयत्र और आतंक का सहारा लेना शुरू कर दिया, उन्होंने देश के सीमांत इलाकों में श्वेतगाड सनायें खड़ी करना शुरू कर दिया। साम्राज्यवादी देशों, विशेषकर ब्रिटेन, फ्रांस, जापान और संयुक्त राज्य अमरीका ने

उसे समय से पूर्व विघटित नहीं कर सकता। पाचवें, सोवियत सघ में प्रेमीडियम और प्रोक्यूरैटर जनरल जैसी सस्थायें विद्यमान हैं जिनके समानान्तर सस्थायें स्वतंत्र विश्व के किसी अथ दश में नहीं पायी जाती। छठे, सोवियत सघ में शासन की सारी सस्थायें निर्वाचित हैं परन्तु निर्वाचनों में फेरन कम्युनिस्ट पार्टी और उसकी सहायक सस्थायें ही प्रत्याशियों को खड़ा कर सकती हैं। सातवें, सोवियत सघ में सिद्धांतन और व्यवहारत कम्युनिस्ट पार्टी के द्वायी निर्देशन शक्ति है, यह सोवियत समाज की नेतृत्वकारी और पथ प्रदर्शक शक्ति है, वह उसकी राजनीतिक व्यवस्था, सभी राजकीय संगठनों एवं सावजनिक संगठनों का नाभिकेन्द्र है। सक्षेप में, सोवियत सविधान और शासन दोनों कम्युनिस्ट पार्टी के अधीन हैं।

5 जातियों के प्रश्न का समुचित समाधान—सोवियत सघ एक बहुजातीय राष्ट्र है। सन 1979 की जनगणना के अनुसार सोवियत सघ में 108 जातियाँ एवं उपजातियों के लोग निवास करते हैं। प्रत्येक जाति और उपजाति की अपनी भाषा लिपि, धर्म, इतिहास और साहित्य है। जिस ढंग से सोवियत समाजवादी व्यवस्था के अंतर्गत इन विविध धर्मों भाषा और साहित्य वाली जातियों को संगठित किया गया है, वह अपने आपमें स्वतंत्र विश्व के बहुजातीय राष्ट्रों के लिए एक उदाहरण है।

6 अद्वितीय सघीय व्यवस्था—सोवियत सघ की अद्वितीय व्यवस्था भी उसके अध्ययन को विशेष महत्त्व प्रदान करती है। सोवियत सघवाद अमरीका जैसी परम्परागत सघीय व्यवस्था से भन्न नहीं खाता। उदाहरणतः जहाँ सघ को संगठित रखने के लिए अमरीका में गृहयुद्ध लड़ा गया वहाँ सोवियत सविधान सिद्धांततः सघ के एकका को सघ से पृथक् होने का अधिकार देता है। दूसरे, सोवियत सघ में दोहरी शासन व्यवस्था है, वहाँ शक्तियों का विभाजन किया गया है, एकको के पृथक् सविधान भी है और अवशिष्ट शक्तियाँ भी एकको के पास हैं परन्तु फिर भी सविधान का भूकाय केन्द्र की ओर है एकको की ओर नहीं। अनुच्छेद 73 में गिनायी गयी केन्द्रीय सरकार की शक्तियों का क्षेत्र इतना व्यापक है कि अन्त में सभी विषयों पर नियंत्रण लेने की शक्ति अखिल सघीय सत्ताओं के पास रह जाती है। आर्थिक नियोजन और मारे राष्ट्र का समेकित बजट और कम्युनिस्ट पार्टी का एकछत्र शासन सोवियत सघ को एक एकात्मक राज्य बनाता है, एक सघात्मक राज्य नहीं।

7 लोकतांत्रिक केन्द्रीकरण का अद्वितीय प्रयोग—सोवियत शासन व्यवस्था के अध्ययन का महत्त्व इस बात में भी निहित है कि उसमें दो परस्पर विरोधी विचारधाराओं—लोकतंत्र और केन्द्रीकरण—का समन्वय किया गया है। विश्व का यही एक ऐसा राज्य है जिसे लोकतांत्रिक केन्द्रीकरण के सिद्धांत पर पठित किया

सन् 1924 के सविधान की मूल विशेषतायें निम्न थी—

1 सघीय व्यवस्था—सन् 1924 के सविधान व अतगत सोवियत सभ म शामिल होने वाले कुल एकवटो (गणराज्यो) की सख्या 7 थी। ये थ रूसी, बेलोरूसी, उक्रेनी, पार-कावेशियाई, उजबक, तुकमान और ताजिक सोवियत समाजवादी, गणराज्य। जहा पहले 6 गणराज्य 1924 म सोवियत सभ मे शामिल हो गये थ वहा ताजिक गणराज्य सोवियत सभ म 1929 म शामिल हुआ था। सोवियत सभ को जिभ सिद्धांतो पर आधारित किया गया था वे मुख्यत ये थे—(i) सोवियत सभ मे शामिल होने वाले गणराज्य की स्वेच्छा (ii) सभी गणराज्यो की प्रभुसत्ता और पूरा समानाधिकार की सुनिश्चितता और (iii) प्रत्येक गणराज्य का सोवियत सभ से अलग होने का अधिकार। इसमे सभ और गणराज्यो म शक्तियो का विभाजन किया गया था। अवशिष्ट शक्तियो सभ के एकवटो (गणराज्यो) के पास थी।

2 सघीय निकाय—सविधान ने निम्न सघीय निकायो की स्थापना की थी—

(i) सोवियत समाजवादी गणराज्य सभ की सोवियतों की कांग्रेस—यह सोवियत सभ की सर्वोच्च व्यवस्थापिका थी। इसका निर्वाचन अप्रत्यक्ष रूप से होता था। इसमे सभ मे शामिल सभी गणराज्यो के प्रतिनिधि होने थे। यह एक द्वि-सदनात्मक व्यवस्थापिका थी। इसके निम्न सदन को सभ सोवियत और उच्च सदन का जातियो (राष्ट्रीयताओ) की सोवियत कहते थे। निम्न सदन का निर्वाचन सोवियत सभ की जनता द्वारा और उच्च सदन का निर्वाचन गणराज्यो द्वारा होता था।

(ii) सोवियतो की कांग्रेस की केन्द्रीय कार्यकारिणी समिति—यह सोवियतो की कांग्रेस की समिति थी जो कांग्रेस के अधिवेशनो के बीच उसकी विधायी शक्तियो का प्रयोग करती थी। इसका निर्वाचन सोवियतो की कांग्रेस द्वारा होता था।

(iii) प्रेसीडियम—इसका निर्वाचन केन्द्रीय कार्यकारिणी समिति द्वारा होता था। इसके सदस्यो की सख्या 27 होती थी। प्रेसीडियम केन्द्रीय कार्यकारिणी समिति के अवकाश म उसकी सारी शक्तियो का प्रयोग करती थी।

(iv) जन कमिसार परिषद्—इसका निर्वाचन भी केन्द्रीय कार्यकारिणी समिति द्वारा होता था। यह सोवियत सभ की मंत्रपरिषद् (मंत्रिमण्डल) थी। यह प्रशासन के सभी कामों का संचालन करती थी। इसके सदस्यो की सख्या 15 थी।

(v) सर्वोच्च न्यायालय
ने एक सर्वोच्च न्यायालय व
निष्पक्ष। यह सोवियता व

केन्द्रिय
की पर
एक

1924 के सविधान

की और न
न्यायिक

राजनीतिक व्यवस्थाओं में राज्य को एक स्थायी सस्था समझा जाता है। इनमें सविधान एक पवित्र दस्तावेज होता है। वह अक्षण्डनीय होता है, यद्यपि उनमें समय, परिस्थिति और आवश्यकतानुसार परिवर्तन की गुञ्जाइश होती है। इन व्यवस्थाओं में सविधान के मूलभूत आधारों में परिवर्तन की गम्भीर समझा जाता है। दूसरी ओर मार्क्सवाद राज्य को एक शाश्वत सस्था नहीं मानता। उसके लिए यह एक वर्गीय सस्था होने से एक अस्थायी सस्था है। जब वर्गहीन कम्युनिस्ट समाज की स्थापना हो जायेगी तो राज्य की आवश्यकता ही नहीं रहेगी, उसका लोप हो जायगा। यही कारण है कि सावियत सामाजिक ढाँचे में मूल परिवर्तन के साथ राजनीतिक ढाँचे (सविधान) में परिवर्तन होता है। उदाहरणतः 1918 और 1924 के सविधान 'सवहारावर्ग के अधिनायकवाद' (Dictatorship of the Proletariat) पर आधारित थे, 1936 का सविधान "मजदूरों और किसानों के समाजवादी राज्य" (A Socialist State of the workers and peasants) पर आधारित था और 1977 का सविधान "सारी जनता के राज्य" (A State of the whole people) पर आधारित है।

3 सशोधनवाद (Revisionism)—सभी सोवियत सविधान मार्क्सवाद पर आधारित होने का दावा करती हैं। वे मार्क्सवाद में सशोधन की धृष्टि से खल हैं। इस पर भी सभी सावियत सविधान मार्क्सवाद के सिद्धांतों के सशोधन पर ही आधारित रहे हैं। प्रथम, लेनिनवाद, जिस पर सोवियत सविधानों का विकास किया गया है, मार्क्स के सिद्धांतों में सशोधनों पर आधारित है। लेनिनवाद मार्क्स के सविधानवाद पर नहीं क्रातिवाद पर आधारित है। रूसी परिस्थितियों के कारण लेनिन ने मार्क्स के इस सिद्धांत को त्याग दिया था कि "पू जीवादी क्राति और सवहारा क्राति के बीच तैयारी का कुछ समय बीतना चाहिए।" रूस में सवहारा क्राति पू जीवादी क्राति के साथ हुई और लगभग 6 महिने में उसने पू जीवादी क्राति को यात्मसात कर लिया। उसके लिए 'साम्राज्यवाद सवहारा क्राति के युग का मार्क्सवाद बन गया।' जहाँ मार्क्स के लिए सवहारा वर्ग मुक्ति की काय सर्वहारा का है वहाँ लेनिन के लिए 'क्रान्तिकारी बुद्धिजीवियों के नेतृत्व के बिना सवहारा निरुद्देश्य, निरुद्यमी और असहाय होता है जहाँ मार्क्स के लिए कम्युनिस्ट पार्टी सवहारा का "अग्रिम दस्ता तो हो सकती थी" उसकी 'स्वामी' नहीं, वहाँ लेनिन के लिए 'मुक्ति का काय बुद्धिजीवियों की मण्डली का ही हो सकता है जो सवहारा के समूह पर अधिकार रखती है।' इस तरह मार्क्सवाद के "सवहारा वर्ग के अधिनायकवाद" ने लेनिनवाद में "सर्वहारा वर्ग पर अधिनायकवाद" का रूप ग्रहण कर लिया।

दूसरे, सोवियत सविधानों में निम्न शब्दावली का प्रयोग किया जाता रहा है जिसमें मार्क्सवाद के सिद्धांतों में सशोधन की स्पष्ट भूलक मिलती है।

उपयुक्त उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए केन्द्रीय वायकारिणी समिति ने स्तालिन की अध्यक्षता में 31 सदस्यों के एक आयोग (समिति) की स्थापना की। आयोग ने सोवियतों की आठवीं असाधारण कांग्रेस में 25 नवम्बर, 1936 को अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत की जो 1924 के सविधान में संशोधनों से सम्बन्धित नहीं थी बल्कि एक नये सविधान के प्रारूप से सम्बन्धित थी। आयोग का मत था कि सोवियत समाज में इतने गम्भीर परिवर्तन हो गये थे कि उनके महत्त्व को 1924 के सविधान में संशोधनों द्वारा ठीक प्रकार से समझा नहीं जा सकता। 5 दिसम्बर, 1936 को नये सविधान को स्वीकार कर लिया गया जो इतिहास में स्तालिन सविधान के नाम से जाना जाता है। यह सविधान 6 अक्टूबर, 1977 तक लागू रहा।

स्तालिन सविधान की मुख्य विशेषताएँ निम्न थी—

1 प्रस्तावना रहित सविधान—स्तालिन सविधान की कोई प्रस्तावना नहीं थी। इसका मूल कारण यह था कि सविधान ने सोवियत जनता अथवा समाज के किसी प्रयोग को प्रस्तुत नहीं किया था यद्यपि उसका अन्तिम उद्देश्य कम्युनिज्म की प्राप्ति बना रहा। सविधान में 1935 तक प्राप्त समाजवाद की उपलब्धियों को हाँ सुनिश्चित किया गया था।

2 लिखित एवं कठोर सविधान—स्तालिन सविधान एक लिखित प्रलेख था। इसमें 13 अध्याय और 146 अनुच्छेद थे। इस सविधान में अनेक संशोधन किये गये थे। यह सविधान एक कठोर सविधान था। सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के दानो सदा पथक पथक रूप से अपने दो तिहाई बहुमत से संशोधन के किसी भी प्रस्ताव को पारित कर सकते थे।

3 मजदूरों और किसानों का समाजवादी राज्य—स्तालिन सविधान सब हारा वग के अविनाशकवाद की रक्षा ही नहीं करता था बल्कि सविधान के प्रथम अनुच्छेद में सोवियत समाजवादी गणराज्यों के सघ (सावियत सघ) को "मजदूरों और किसानों के समाजवादी राज्य" की मंशा दी गई थी।

4 सघीय व्यवस्था—सविधान न देश में सघीय व्यवस्था की स्थापना की थी। सविधान ने गणराज्यों का पुनर्गठन कर दिया था। पार काकेशिया को तोड़ कर जाजिया अजरबैजान और आर्मीनियाई नाम के तीन नये गणराज्यों का निर्माण किया गया था। जिर्गिज और कजाख नाम के दो अन्य गणराज्यों का भी निर्माण किया गया था। इस तरह 1936 के सविधान के निर्माण के समय सोवियत सघ के गणराज्यों की कुल संख्या 11 थी। द्वितीय महायुद्ध के दौरान एन्ता नियाई त्रिभुज्रानियाई और लाटवियाई नाम के तीन अन्य गणराज्य भी इसमें शामिल हो गये थे। पोर्लैंड, फिनलैंड, जर्मनी, रूमानिया, चेकोस्लोवाकिया, जार्वन आदि से भी उन क्षेत्रों को प्राप्त कर लिया गया था जो अभी जा रहे हैं साम्राज्य में शामिल थे। इस तरह फिनिश (Karelo Finish) और गाल्शियाई

सन् 1918 का संविधान (The 1918 Constitution)

यह संसद का पहला संविधान था। यह समाजवादी ढंग का पहला संविधान था। यह रूसी सोवियत सघातमय समाजवादी गणराज्य (The Russian Soviet Federative Socialist Republic—RSFSR) का संविधान था। यह एक प्रस्थापित संविधान था। यह उस रूसी गणराज्य का संविधान था जिसकी सीमायें अनिश्चित थीं। जिस समय इस संविधान का निर्माण किया गया उस समय रूस के अधिकांश क्षेत्र पर विद्रोहियों का अधिकार था। इस संविधान के निर्माण हेतु एक संविधान सभा का आयोजन किया गया था। इसमें बोल्शेविकों को बहुमत प्राप्त नहीं था। इसने सरकार की नीतियों को भी प्रस्विकार कर दिया था। अतः इसे शीघ्र ही भंग कर दिया गया। इसके बाद कम्युनिस्ट पार्टी की केंद्रीय समिति ने संविधान के प्रारूप का तैयार करने के लिए सेडिलोव को अध्यक्षता में एक समिति का गठन किया। इस समिति के अध्यक्ष स्टालिन और बुखारिन। संविधान के प्रारूप को लेनिन की देखरेख में तैयार किया गया था जिस सोवियतों की पाँचवीं अधिवेशन रूसी कांग्रेस ने 5 जुलाई, 1918 को स्वीकार किया था।

सन् 1918 के संविधान की एक प्रस्तावना थी जो वस्तुतः अधिवेशन रूसी केंद्रीय कार्यकारी समिति द्वारा 3 जनवरी, 1918 का स्वीकृत 'मेहनतकशों और शोषित जनता के अधिकारों के घोषणा पत्र' पर आधारित थी। इसमें अक्टूबर क्रांति की जिन प्रमुख उपलब्धियों को अभिप्रेषित की गयी थी वे निम्न हैं—

(i) जमीन पर निजी स्वामित्व का उन्मूलन।

(ii) उत्पादन और परिवहन साधना तथा बैंकों पर सोवियत राज्य स्वामित्व की क्रमिक स्थापना।

(iii) सबके लिए अनिवार्य श्रम।

(iv) मेहनतकशों का शस्त्रीकरण तथा लाल सेना का गठन।

(v) गुप्त संधियों को भंग करने तथा किसी भी देश के एक भाग के जबरन सम्मेलन अथवा युद्ध का हरजाना दिए बिना जातियों के स्वतंत्र आत्मनिर्णय के आधार पर लोकतान्त्रिक शान्ति की स्थापना।

प्रस्तावना के प्रतिरिक्त 1918 के रूसी गणराज्य संविधान ने जो अन्य व्यवस्थायें की थी उनमें प्रमुख निम्न हैं—

1 सघीय व्यवस्था—रूसी गणराज्य के संविधान ने जिस व्यवस्था की स्थापना की थी वह सघवाद पर आधारित थी। इसमें अथ गणराज्य स्वेच्छा से शामिल हो सकते थे और स्वेच्छा से ही इससे अलग हो सकते थे। इस संविधान ने सघ के एक ही सघीय व्यवस्थापिका में कोई प्रतिनिधित्व प्रदान नहीं किया था।

प्रतिपत्तिकारियों को समर्थन देना शुरू कर दिया। परिणामस्वरूप प्रतिपत्तिकारियों ने देश के अनेक क्षेत्रों पर अपना अधिकार स्थापित कर लिया तथा वहाँ अपनी सरकारें स्थापित कर ली। प्रतिपत्तिकारियों के सहायताथ 1918 के बसंत में ब्रिटेन, फ्रांस, जापान और संयुक्त राज्य अमरीका ने उत्तर, सुदूर पूर्व पार काकेशिया और मध्य एशिया में विशाल प्रदेशों पर कब्जा कर लिया। जर्मनी ने उक्रेना, बेलोरूस, लिथुआनिया, लाटविया और एस्तोनिया में आतंक का राज काम कर दिया, रूमानिया ने बसाराबिया को दबोच लिया। परंतु रूसी सरकार लानगाड रक्षकों और कोम्सोमोलियों एवं अंतर्राष्ट्रीय सबहारा की सहायता से 1920 के अंत तक प्रतिपत्तिकारियों के जिहाद को कुचलने में सफल हो गयी और रूस के अधिकांश क्षेत्रों में सोवियत समाजवादी गणराज्यों की स्थापना हो गयी। जब गृह-युद्ध खत्म हुआ तब रूस के इलाके पर रूसी सोवियत सघात्मक समाजवादी गणराज्य, बेलोरूसी सोवियत समाजवादी गणराज्य, उक्रेनी सोवियत समाजवादी गणराज्य और पार-काकेशियाई सोवियत समाजवादी गणराज्य (जिसमें आजरबजानी, आर्मीनियाई और जार्जियाई गणराज्य शामिल थे) अस्तित्वमान थे। मध्य एशिया में खीवा और बुखारा में लोक गणराज्य स्थापित हो गये थे।

देश में समाजवाद का निर्माण करने के लिए तथा सभी सोवियत गणराज्यों के आर्थिक, राजनीतिक तथा नैतिक माथना का समकन करने के लिए, सभी गणराज्य, सघात्मक आधार पर, एक बहुजातीय राज्य का निर्माण करने के लिए तैयार हो गये। परिणामस्वरूप दिसम्बर, 1922 में चारों सोवियत गणराज्यों के प्रतिनिधियों की मास्को में बैठक हुई और उन्होंने एक नए राज्य को जन्म दिया जिसे सोवियत समाजवादी गणराज्य संघ (USSR) (सोवियत संघ) का नाम दिया गया।

सन् 1924 का संविधान (The 1924 Constitution)

सन् 1924 का संविधान सोवियत राज्य के मध्याधिक विकास का दूसरा चरण था। इस संविधान की आवश्यकता इसलिए पड़ी थी कि सोवियत समाजवादी गणराज्यों ने 1922 के अंत में सघीय आधार पर एक बहुजातीय राज्य की स्थापना करने का निश्चय किया था। अतः सोवियत समाजवादी गणराज्य संघ में संघ के एकता (गणराज्यों) को प्रतिनिधित्व देने की आवश्यकता थी। इसके अतिरिक्त गृहयुद्ध की समाप्ति के बाद देश की अर्थव्यवस्था को समाजवादी आधार पर गति देने की भी आवश्यकता थी। अतः एक संविधान आयोग ने संविधान के प्रारूप का तैयार किया जिस सोवियतों की दूसरी अखिल सघीय कांग्रेस ने 31 जनवरी, 1924 को स्वीकार कर लिया। यह संविधान 4 दिसम्बर 1936 तक लागू रहा।

जीवन और श्रम नगरो के जैस ही होन जा रहे है । बुद्धिजीवी वर्ग की सख्या म भारी वृद्धि हुई है ।

(v) जातीय दशन को हल किया जा चुका है, जातियों और उपजातियों के आर्थिक और सांस्कृतिक पिछड़ेपन को दूर किया जा चुका है, उनके विकास का स्तर एक-सा हो गया है ।

विकसित समाजवादी समाज म सभी वर्गों और सामाजिक श्रेणियों, सभी जातिया और उपजातियों के सामाजिक विकास म लक्ष्यो और कायभारो मे इतनी अधिक समानता आ गयी है कि एक नये सामाजिक और अंतर्राष्ट्रीयतावादी समुदाय—सोवियत जनता—की चर्चा की जा सकती है, परन्तु फिर भी सोवियत जनता कोई एक एकीकृत वर्ग या नई जाति नहीं है । वर्ग और सामाजिक संस्तर, जातिया और उपजातिया अभी भी बने हुए हैं, और ये सब ही सोवियत जनता के घटक हैं । इसके साथ ही साथ विकसित समाजवाद कम्युनिज्म की ओर प्रगति के पथ का ऐसा चरण है कि जिसम समाज पूर्ण सामाजिक एकरूपता के कार्यभार को निभान लग सकता है ।

(vi) समाज म राजनीतिक मता का स्वरूप आमूल रूप मे बदल गया है । सवहारा वर्ग के अधिनायकत्व म अपन ऐतिहासिक कार्य को—समाजवाद की पूर्ण विजय को—प्राप्त कर लिया है । अत अब सवहारा अधिनायकत्व की आवश्यकता नहीं रही । कम्युनिज्म के निर्माण मे जुटे समाज मे मता की बागडोर सारी सोवियत जनता के हाथ म है और सोवियत राज्य का आरम्भ मे सवहारा अधिनायकत्व का राज्य था अब समस्त जनता के समाजवादी राज्य म बदल गया है ।

(vii) अंतर्राष्ट्रीय मंच पर भी बहुत परिवर्तन हुए है । चौथे दशक के मध्य मे सोवियत सघ एकमात्र समाजवादी राज्य था । अब अनेक दुसरे देशो मे समाजवाद की स्थापना हो चुकी है और वह मफलतापूर्वक विकसित हो रहा है । समाजवादी देशो का एक सुदृढ ऐक्यबद्ध राष्ट्रमण्डल बन गया है । अंतर्राष्ट्रीय साम्राज्यवाद के पास अब इतनी शक्ति नहीं रही कि सोवियत सघ मे पूँजीवाद की पुन स्थापना कर सके या समाजवादी विरादरी को पराजित कर सके ।

3 कम्युनिज्म के निर्माण मन्वधी प्रस्ताव की स्वीकृति अर्थात् अक्टूबर 1961 म सोवियत सघ की कम्युनिस्ट पार्टी की द्वाइंमवी काँग्रेस ने एक नय कार्यक्रम को—सोवियत सघ म कम्युनिज्म के आधार का निर्माण करने के कार्यक्रम को स्वीकार किया था । पार्टी ने कम्युनिस्ट निर्माण के लिए जिन मुख्य कायभारो का निश्चित किया था वे निम्न हैं—

- (i) कम्युनिज्म के भौतिक तथा प्राविधिक आधार का निर्माण करना ।
- (ii) कम्युनिस्ट सामाजिक सम्बन्धों का विकास करना ।
- (iii) नए माध्यम का निष्पण ।

पुनरावलोकन की शक्ति प्राप्त नहीं थी। सविधान ने 'याय व्यवस्था के अंग के रूप में प्रोक्कुरेटरो की व्यवस्था भी की थी।

(vi) गणराज्यो में केंद्रीय शासन के समान ही शासन पद्धति को अपनाया गया था। सिद्धांततः गणराज्य सावभौम थे और उन्हें सघ से पृथक् होने का अधिकार था परन्तु व्यवहार में वे केवल स्थानीय और सांस्कृतिक स्वायत्तता का ही उपयोग करते थे। राजनीतिक और आर्थिक दृष्टि से उन्हें स्वायत्तता प्राप्त नहीं थी।

3 सन 1924 के सविधान में, सन् 1918 के सविधान की भांति कम्युनिष्ट पार्टी का कोई उल्लेख नहीं था।

सन 1936 का सविधान (The 1936 Constitution)

सन 1936 का सविधान सोवियत राज्य के संवैधानिक विकास का तीसरा चरण था। इसकी आवश्यकता इसलिए पड़ी थी कि सोवियत सघ में समाजवादी समाज की नींव का निर्माण हो चुका था, देश का पिछड़ापन मूलतः दूर हो गया था। गाँवों में किसानों के व्यक्तिगत श्रम का स्थान सामूहिक और राजकीय फार्मों में सामूहिक श्रम ने ले लिया था। स्तालिन का मत था कि सोवियत सघ में 1935 तक पूँजीवादी और समाजवादी अव्यवस्थाओं के बीच का संक्रमणकाल समाप्त हो गया था। बैंकों, उद्योगों, व्यापार, यातायात, कृषि, प्रचार उपकरणों और शिक्षा संस्थाओं का पूरा रूप से समाजीकरण हो चुका था। शोषक वर्गों का अंत कर दिया गया था। सोवियत सघ ने समाजवाद के अर्थात् कम्युनिज्म के पहले, निचले चरण को प्राप्त कर लिया था। इसका प्रमुख आर्थिक सिद्धांत था "हर किसी से उसकी योग्यतानुसार काम हर किसी को उसकी मेहनत के अनुसार दाम।" सन् 1936 के सविधान में जनता या पार्टी के किसी कार्यक्रम को (Programme) को प्रस्तुत नहीं किया गया था जिसे सोवियत सघ (राज्य) प्राप्त कर चुका था। सन् 1936 के सविधान की कोई प्रस्तावना नहीं थी। यद्यपि सोवियत समाज का मुख्य उद्देश्य कम्युनिज्म की प्राप्ति रहा परन्तु 1936 के सविधान में उसका कहीं स्पष्ट उल्लेख नहीं था।

फरवरी 6, 1935 को सोवियत सघ की सोवियतों की सातवीं कांग्रेस ने 1924 के सविधान में परिवर्तन करने के लिए एक प्रस्ताव पारित किया। इस प्रस्ताव में परिवर्तन करने की जो दिशाएँ निर्धारित की गयी थी वे निम्न थी—

(i) विषम मताधिकार के स्थान पर समान मताधिकार, खुले मतदान के स्थान पर गुप्त मतदान और अप्रत्यक्ष निर्वाचन प्रणाली के स्थान पर प्रत्यक्ष निर्वाचन प्रणाली की व्यवस्था की जाये।

(ii) सविधान को सोवियत सघ की वय शक्तियों के वर्तमान सम्बन्धों के अनुरूप लाकर उसके सामाजिक और आर्थिक आधारों को और अधिक सुनिश्चित रूप से परिभाषित किया जाय।

वृद्धि होनी जा रही है और व्यक्ति के सर्वतोमुखी विकास के लिए अधिकाधिक अनुकूल स्थितियाँ निर्मित होनी जा रही है।”

‘यह परिपक्व समाजवादी सामाजिक सम्बन्धों का समाज है जिसमें सभी वर्गों और सामाजिक तंत्रों के एक-दूसरे के निकट आने और उसकी सभी जातियाँ एवं उपजातियों की कानूनी और वास्तविक समानता तथा उनके बीच विरादराना सहयोग के आधार पर जनता के एक नये ऐतिहासिक मसुदाय—सोवियत जनता—का गठन हुआ है।”

“यह मेहनतकश लोगों की, जो देशभक्त और अंतर्राष्ट्रीयवादी है, उच्च संगठनात्मक क्षमता, विचारवारात्मक प्रतिबद्धता और चेतना से युक्त समाज है।”

“यह एक ऐसा समाज है, जिसमें जीवन का नियम ऐसा है कि प्रत्येक का मंगल-कल्याण सभी की चिन्ता का और सभी का मंगल कल्याण प्रत्येक की चिन्ता का विषय है।”

“यह सच्चे लोकतंत्र का समाज है, जिसकी राजनीतिक व्यवस्था समस्त सावजनिक मामलों का कारगर प्रबंध, राज्य के संचालन में मेहनतकश जनता की अधिकाधिक सक्रिय भागीदारी तथा नागरिक के सच्चे अधिकारों और स्वतंत्रताओं का समाज के प्रति उसके कर्तव्यों और उत्तरदायित्व के साथ समन्वय सुनिश्चित बनाती है।”

“विकसित समाजवादी समाज कम्युनिज्म के माग पर एक स्वाभाविक, तर्कसंगत चरण है।”

मोक्षित राज्य का चरम लक्ष्य वगहीन कम्युनिस्ट समाज निर्मित करना है जिसमें मावजनिक कम्युनिस्ट स्वशासन होगा। जनता के समाजवादी राज्य के प्रदान नक्ष्य निम्न है—

- (i) कम्युनिज्म का भौतिक और तकनीकी आधार निर्मित करना।
- (ii) समाजवादी सामाजिक सम्बन्धों को सर्वांगपूर्ण बनाना और उन्हें कम्युनिस्ट सम्बन्धों में रूपांतरित करना।
- (iii) कम्युनिस्ट समाज के नागरिकों को ढालना।
- (iv) जनता के जीवनमान और सांस्कृतिक स्तर को उन्नत करना।
- (v) देश की सुरक्षा को हिफाजित करना।
- (vi) शांति व हृदीकरण और अंतर्राष्ट्रीय सहयोग व विकास को बढ़ावा देना।

सोवियत जनता,

वैज्ञानिक कम्युनिज्म के विचारों से निर्देशित होकर और अपनी क्रान्तिकारी परम्पराओं से प्रति बफादार रहते हुए

समाज का विराट सामाजिक, धार्मिक और राजनीतिक उपलब्धियाँ का आधार बनाते हुए,

(Moldavian) नाम के दा अय गणराज्यो का भी निर्माण किया गया था। इस तरह द्वितीय महायुद्ध के अन्त तक सोवियत सघ मे कुल 16 गणराज्य थे। परन्तु 1956 मे करेल किनिश गणराज्य का दर्जा घटाकर उसे रूसी सोवियत सघागण समाजवादी गणराज्य के अन्तगत एक स्वायत्त गणराज्य बना दिया गया था। इस तरह 1956 में सोवियत सघ के गणराज्यों की कुल संख्या 15 हो गई थी जो यत्-मान समय तक विद्यमान है।

सन 1916 के सविधान के अन्तगत सोवियत सघ में चार प्रकार की इका-इया थी, मघ गणराज्य, स्वायत्त गणराज्य, स्वायत्त प्रदेश और स्वायत्त इलाके। इसमें भी गणराज्य स्वच्छा से समानता के आधार पर शामिल हुए थे। इसमें भी शक्तियों का विभाजन केन्द्र और गणराज्यों में किया गया था। जहाँ अनुच्छेद 14 में केन्द्र (सोवियत सघ) की शक्तियों को गिनाया गया था वहाँ अवशिष्ट शक्तियाँ गणराज्यों के पास थी। प्रत्येक गणराज्य का अपना एक सविधान था जो सघीय सविधान के अनुरूप ही हो सकता था। गणराज्य (सघ के एक-एक) सघ से स्वच्छा से पृथक हो सकते थे, विदेशों से राजनयिक और व्यापारिक सम्बन्ध स्थापित कर सकते थे और सेना का निर्माण कर सकते थे। गणराज्यों के ये सब अधिकार केन्द्र सिद्धांततः उनके पास थे व्यवहार में वे न सघ से पृथक हो सकते थे और न स्वतंत्र विदेश नीति का अनुसरण कर सकते थे।

5 नागरिकों के मूल अधिकार और कर्तव्य—स्तालिन सविधान ने पहली बार सोवियत नागरिकों को मूल अधिकार प्रदान किये थे। स्तालिन सविधान ने नागरिकों के मूल कर्तव्यों का भी उल्लेख किया था। वस्तुतः सविधान के अनुच्छेद 10 के 16 अनुच्छेद (अनुच्छेद 118 से 133 तक) नागरिकों के मूल अधिकारों और कर्तव्यों से ही सम्बन्धित थे। सविधान नागरिकों को प्रत्येक स्वतंत्रताओं के स्थान पर उनकी आर्थिक स्वतंत्रताओं पर धर देता था। इसी कारण है कि स्तालिन सविधान में नागरिकों के अधिकारों (अर्थ) के अभाव, विश्राम और सामाजिक एवं आर्थिक मुक्त के अधिकारों को उल्लिखित किया गया था। इन अधिकारों के प्रतिरिक्त सविधान ने नागरिकों के सम्पत्ति, शिक्षा, अनुकरणा भाषण, प्रेस एवं संगठन सम्बन्धी, सन्तुष्टि एवं सम्पत्ति सम्बन्धी अन्य प्रत्येक अधिकार भी प्रदान किये थे। परन्तु नागरिक इन अधिकारों को उल्लेखित समाजवादी व्यवस्था के अनुरूप कर सकते थे उसके विरुद्ध नहीं।

सोवियत संघ के संविधान की प्रमुख विशेषताएँ

(Salient Features of the Constitution of the USSR)

सन 1977 के सोवियत संघ के संविधान की प्रमुख विशेषताएँ निम्न हैं—

1 **सोवियत जनता द्वारा निर्मित संविधान**—सोवियत संघ के संविधान के निर्माण हेतु सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत ने सन् 1964 में लि. इ. ब्रैग्नेव की अध्यक्षता में एक संविधान आयोग की स्थापना की थी। संविधान आयोग ने सन् 1977 के संविधान के प्रारूप को तैयार किया था। परन्तु प्रारूप पर चार महीने तक हुए राष्ट्रव्यापी विचार-विमर्श में सोवियत जनता ने जिस सहभागिता का परिचय दिया उसके आधार पर इसे समस्त सोवियत जनता द्वारा रचित संविधान की सजा देना कोई अतिशयोक्ति नहीं। जैसाकि ब्रैग्नेव ने अपनी रिपोर्ट में कहा था कि "समस्त सोवियत जनता ही वस्तुतः अपने राज्य के मूलभूत कानून (संविधान) की सच्ची सृजनकर्ता है।" सरकारी आँकड़ों के अनुसार कुल मिलाकर 14 करोड़ लोगों से अधिक ने अर्थात् देश की बाकि जनता के 80% भाग ने राष्ट्रव्यापी विचार विमर्श में हिस्सा लिया।

2 **निर्मित एवं लिखित संविधान**—अमरीका, स्विटजरलैण्ड, भारत तथा अन्य गैर साम्यवादी संघीय संविधानों और सोवियत संघ के 1918, 1924 और 1936 के पूर्ववर्ती संविधानों की भाँति सोवियत संघ का वर्तमान संविधान भी एक निर्मित एवं लिखित प्रलेख है। इसमें 9 खण्ड, 21 अध्याय और 174 अनुच्छेद हैं जबकि 1936 के स्तालिन संविधान में 13 अध्याय और 146 अनुच्छेद थे। इस तरह वर्तमान संविधान में 1936 के संविधान की तुलना में 8 अध्याय और 28 अनुच्छेद अधिक हैं। जहाँ 1936 के संविधान की कोई प्रस्तावना (Preamble) नहीं थी, वहाँ 1977 के संविधान की एक प्रस्तावना है जिसमें दश में समाजवादी भाँति की विजय के पश्चात् तय किये गये मार्ग का लेना जासा गया गया है, विकसित समाजवादी समाज के सार की संक्षिप्त परिभाषा दी गयी है तथा

1956) में स्तालिन के व्यक्ति पूजा के मिद्धान्त की कट्टु आलोचना की थी। इस सिद्धान्त के फलस्वरूप पार्टी संगठन और शासन सचालन में जो दोष उत्पन्न हो गये थे पार्टी नेताओं ने उनके निवारण की आवश्यकता पर बल दिया था। अतः पार्टी और शासन में सुधारों को लागू करने के लिए एक नये सविधान की आवश्यकता थी।

2 सोवियत समाज का विकसित समाजवादी समाज के चरण में पदापण—
छठे दशक के अन्त तक सोवियत समाज विकसित समाजवाद के प्रवेश द्वार पर पहुँच चुका था। जमा कि पार्टी की इक्कीसवीं अधिवेशन का प्रोग्राम (1959) में स्वीकार किया गया था कि "सोवियत सघ में समाजवाद ने पूर्ण और अन्तिम विजय प्राप्त कर ली है।"

मनु 1977 के सविधान की प्रस्तावना में स्पष्ट कहा गया है कि "विकसित समाजवादी समाज कम्युनिज्म के माग पर एक स्वाभाविक, तकमगत चरण है।" सोवियत सघ की कम्युनिस्ट पार्टी का सक्षिप्त इतिहास में भी कहा गया है कि "कम्युनिज्म समाजवाद से पैदा होता है और उसका प्रत्यक्ष सिलसिला है। यह एक अविराम ऐतिहासिक प्रक्रिया है।"

विकसित समाजवादी समाज की जिन उपलब्धियों ने सोवियत समाज को कम्युनिज्म के निर्माण की ओर अग्रसर किया है उहे मुख्यतः निम्न बिन्दुओं द्वारा अभिव्यक्त किया जा सकता है—

(i) शोपक वर्गों का उन्मूलन अर्थात् सोवियत समाज में शोपक वर्गों के उन्मूलन के बाद देश में ऐसी कोई शक्तियाँ बाकी नहीं रही हैं जिनकी पूँजीवादी व्यवस्था की पुनः स्थापना में दिलचस्पी हो।

(ii) सोवियत अर्थव्यवस्था के सभी क्षत्रों में सामाजिक स्वामित्व की स्थापना अर्थात् सोवियत समाज उच्चत विकसित उत्पादन शक्तियों सशक्त आधुनिक उद्योग तथा सामूहिकता के सिद्धान्त पर आधारित बड़े पैमाने की ऐंती के बल पर खड़ा है।

(iii) देश के सामाजिक स्वरूप में भी भारी परिवर्तन आया है। बीसवीं शताब्दी के चौथे दशक के मध्य में जहाँ देश की आवादी में आधे से अधिक किमान थे वहीं अब मजदूर वर्ग सोवियत समाज का सबसे बड़ा वर्ग है। पूरी आवादी में 61.6% मजदूर हैं जबकि 1936 में यह संख्या 31.8% थी और अब इस वर्ग की राजनीतिक परिपक्वता, व्यावसायिक प्रशिक्षण तथा सामाजिक सक्रियता का स्तर बहुत ऊँचा उठा है। मजदूरों का श्रम इजीनियरिंग और तकनीशियन के श्रम का अधिकाधिक संश्लेष वर्ण रहा है।

(iv) किमानों की प्रतिष्ठान संख्या में भी वृद्धि है, परन्तु इसके साथ ही समाजवादी कृषि के विकास के फलस्वरूप किसान वर्ग में एक नया वर्ग बसा गया है, जिसकी चेतना समाजवादी है और मनावर्ति सामूहिकतावादी। ग्रामीण

वादी भी है।" यह एक ऐसा समाज है जिसमें सभी का प्रत्येक के हित के लिए सरोकार और प्रत्येक का सभी के हित के लिए सरोकार ही जीवन का नियम है।"

6 समस्त जनता का समाजवादी राज्य—ब्रेझ्नेव संविधान सोवियत संघ को "मजदूरों और किसानों का एक समाजवादी राज्य नहीं बनाता" बल्कि "समस्त जनता का समाज का समाजवादी राज्य" बनाता है। जहाँ अनुच्छेद 2 इस बात की स्पष्ट व्यवस्था करता है कि "सोवियत संघ में सम्पूर्ण सत्ता जनता की है" वहाँ अनुच्छेद 1 उस मेहनतकश जनता, मजदूर, किसान और बुद्धिजीवी जनता की बर्चा करता है जिसकी वह सत्ता है। जैसा कि अनुच्छेद 1 में कहा गया है कि "सोवियत समाजवादी गणराज्य संघ समस्त जनता का समाजवादी राज्य है जो मजदूरों, किसानों और बुद्धिजीवियों की देश की सभी जातियों और उपजातियों के मेहनतकश लोगों की इच्छा और हितों को अभिव्यक्त करता है।" उदाहरणतः सोवियत 1936 के स्तालिन संविधान की भांति "मेहनतकशों के प्रतिनिधियों की सोवियतें नहीं बल्कि "जन प्रतिनिधियों की सोवियतें" कहता है।

7 कार्यक्रम सम्बन्धी व्यवस्थायें—पहले के सोवियत संविधानों की भांति ब्रेझ्नेव संविधान भी उन लक्ष्यों को निर्धारित करता है जिन्हें वह प्राप्त करना चाहता है। उसका सर्वोपरि लक्ष्य एक है और वह है "पूर्ण कम्युनिज्म का निर्माण करना।"

8 समाजवादी लोकतंत्र—ब्रेझ्नेव संविधान समाजवादी लोकतंत्र का और विस्तार अधिक करना चाहता है। अनुच्छेद 9 में इसके अर्थ को इस प्रकार अभिव्यक्त किया गया है, (i) समाज और राज्य के मामलों के प्रबन्ध में नागरिकों की अधिकाधिक व्यापक भागीदारी, (ii) राज्यतंत्र का निरंतर सुधार, (iii) सावजनिक संगठनों की सक्रियता में वृद्धि, (iv) जन नियंत्रण प्रणाली का दृढीकरण, (v) राजकीय और सावजनिक जीवन के कानूनी आधारों का दृढीकरण, (vi) निर्णयों का अधिक खुलापन और प्रचार तथा जनमत को निरंतर ध्यान में रखना।

9 लोकतांत्रिक केन्द्रीयकरण—संविधान लोकतांत्रिक केन्द्रीयकरण को भाव्यता प्रदान करता है। अनुच्छेद 3 के अनुसार "सोवियत राज्य लोकतांत्रिक केन्द्रीयकरण के सिद्धांत पर गठित किया गया है तथा वह उसके आधार पर कार्य करता है।" इसके अर्थ को स्पष्ट करते हुए अनुच्छेद 3 में कहा गया है कि सोवियत राज्य में "नीचे से लेकर ऊपर तक राज्य सत्ता के सभी निकाय निर्वाचित होती हैं। वे जनता के प्रति उत्तरदायी हैं। निम्न निकायों का यह उत्तरदायित्व है कि वे उच्चतर निकायों के निर्णयों को स्वीकार करें अर्थात् निम्न निकायों के लिए उच्चतर निकायों के निर्णयों का पालन करना अनिवार्य है। लोकतांत्रिक केन्द्रीयकरण के सिद्धांत में केन्द्रीय नेतृत्व का स्थानीय पहलकदमी और रचनात्मक कार्यों

सक्षेप में, सोवियत सघ की कम्युनिस्ट पार्टी द्वारा अग्रनायक गये उपर्युक्त कार्यक्रम और सोवियत सघ में तथा अन्तर्राष्ट्रीय मंच पर हुए परिवर्तनों के फलस्वरूप सन् 1935 के स्तालिन सविधान को बदलने की आवश्यकता पड़ी।

सविधान आयोग का निर्माण—सोवियत सघ के नये सविधान का निर्माण करने के लिए सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत ने 1964 में सोवियत सघ की कम्युनिस्ट पार्टी के भूतपूर्व महासचिव लियोनिद ब्राई ब्रेझ्नेव की अध्यक्षता में 96 सदस्यों के एक मवधानिक आयोग की स्थापना की। इस आयोग में पार्टी के अनुभवी सदस्यों, सरकारी कर्मचारियों, मजदूर वर्ग, सामूहिक फार्मों के किसानों, चुद्धिजीवियों तथा देश की अनन्योनक जातियों के प्रतिनिधियों को शामिल किया गया था। आयोग ने नये सविधान के जिस प्रारूप को तैयार किया उस पर पार्टी की केन्द्रीय समिति के पूर्णाधिवेशनो में दो बार विचार किया गया।

नये सविधान के प्रारूप पर राष्ट्रव्यापी विचार विमर्श—सोवियत सघ की कम्युनिस्ट पार्टी की केन्द्रीय समिति द्वारा सविधान के प्रारूप को स्वीकार कर लिये जाने के बाद सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम ने इसे मई 1977 में राष्ट्रव्यापी विचार विमर्श के लिए प्रेषित कर दिया। प्रारूप पर चार महीने तक राष्ट्रव्यापी विचार विमर्श होता रहा।

नये सविधान पर सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत की स्वीकृति—राष्ट्रव्यापी विचार विमर्श के बाद सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत ने अपने सातवें अधिवेशन में, (जो 4 अक्टूबर 1977 को गुरु हुआ था) प्रारूप पर विचार विमर्श किया। अक्टूबर 7, 1977 को सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत ने इसे स्वीकार कर लिया और यह सोवियत सघ का नया सविधान (मूलभूत कानून) बन गया। इस सविधान को ब्रेझ्नेव सविधान भी कहा जाता है। इसमें एक प्रस्तावना, 9 खण्ड 21 अध्याय और 174 अनुच्छेद हैं। इस सविधान में, जैसा कि ब्रेझ्नेव ने अपनी रिपोर्ट में कहा था "सोवियत राज्य के विकास के सम्पूर्ण 60 वर्षों का सार समग्र है।"

प्रस्तावना (Preamble)—सन् 1977 के सविधान की प्रस्तावना की विशेषता यह है कि वह न केवल "विकसित समाजवादी समाज" के अर्थ को स्पष्ट करती है, जिसका निर्माण सोवियत सघ में हो चुका है, बल्कि वह उस लक्ष्य का धमहीन कम्युनिस्ट समाज के निर्माण के लक्ष्य का—भी स्पष्ट उल्लेख करती है जिसे वह प्राप्त करना चाहती है।

प्रस्तावना के अनुसार विकसित समाजवादी समाज "एक ऐसा समाज है जिसमें शक्तिशाली उत्पादक शक्तियों का और उन्नत विज्ञान तथा सस्कृति का निर्माण किया गया है यह एक ऐसा समाज है जिसमें जनता के मंगल कल्याण में निरन्तर

और उपभोग की मात्रा को जिस सिद्धांत द्वारा नियंत्रित किया जाता है वह है "प्रत्येक में उसकी योग्यता के अनुसार, प्रत्येक को उसके कार्य के अनुसार।"

13 सामाजिक बुनियाद—संविधान राज्य की आर्थिक बुनियाद पर ही बल नहीं देता बल्कि उसकी सामाजिक बुनियाद पर भी बल देता है। उसके लिए सामाजिक बुनियाद वह आधार है अर्थात् वर्ग भेदों, मानसिक और शारीरिक श्रम में तात्त्विक विभेदों और जातियों एवं जातीय समूहों में भेदों का अंत वह आधार है जिस पर सोवियत संघ जैसा बहुजातीय राज्य संगठित एवं प्रबल रह सकता है। यही कारण है कि ब्रेझ्नेव संविधान का अध्याय 3 सामाजिक विकास और मस्कुति से सम्बंधित है। जैसाकि अनुच्छेद 19 में कहा गया है कि "मजदूरों, किसानों और बुद्धिजीवियों का अटूट मोर्चा सोवियत संघ का सामाजिक आधार है।"

14 विज्ञान और प्रौद्योगिकी का महत्त्व—संविधान कम्युनिज्म के निर्माण हेतु विज्ञान और प्रौद्योगिकी पर विशेष बल देता है। अनुच्छेद 15 के अनुसार "समाजवाद के अंतर्गत सामाजिक उत्पादन का सर्वोच्च लक्ष्य जनता की बढ़ती हुई भौतिक और सांस्कृतिक एवं बौद्धिक आवश्यकताओं की पूर्णतम सम्भव तृप्ति करना है।" 'मेहनतकश जनता की रचनात्मक पहलकदमी समाजवादी प्रतियोगिता और वैज्ञानिक एवं प्राविधिक प्रगति पर भरोसा करत हुए तथा आर्थिक प्रबन्ध के रूपों एवं विधियों को उन्नत बनाते हुए राज्य श्रम उत्पादकता की वृद्धि, उत्पादन की कायकुशलता और काय के गुण में सबंधकों तथा अर्थव्यवस्था के गतिशील, नियोजित और सानुपातिक विकास को सुनिश्चित करता है।"

15 नैतिक एवं सौन्दर्य शिक्षा एवं सांस्कृतिक सम्पदा का संरक्षण—संविधान कम्युनिज्म के निर्माण हेतु केवल विज्ञान और प्रौद्योगिकी पर ही बल नहीं देता बल्कि जनता की नैतिक एवं सौन्दर्य शिक्षा एवं सांस्कृतिक सम्पदा के संरक्षण पर भी बल देता है। अनुच्छेद 27 के अनुसार "राज्य सोवियत जनता की नैतिक और मौल्य्य सम्बंधी शिक्षा के लिए, उसका सांस्कृतिक स्तर ऊँचा उठाने के लिए समाज की सांस्कृतिक सम्पदा के संरक्षण, संवर्धन और उसके व्यापक उपयोग के प्रति चिन्ता प्रदर्शित करता है।" "सावियत संघ में पेशेवर, शौकिया और लोक कला के विकास को हर प्रकार से प्रोत्साहन दिया जाता है।"

16 विदेश नीति (Foreign Policy)—संविधान सोवियत संघ की विदेश नीति को भी सर्वमानिक मायता प्रदान करता है। वस्तुतः संविधान के अध्याय 4 के तीन अनुच्छेदों में (अनुच्छेद 28 स 30) सोवियत संघ की विदेश नीति के मूल आधारों का ही विवेचन किया गया है। अनुच्छेद 28 के अनुसार "सोवियत संघ शांति की लेनिनवादी नीति का अविचल रूप से पालन करता है और राष्ट्रों की सुरक्षा के सुदृढीकरण तथा व्यापक अंतर्राष्ट्रीय सहयोग का समर्थन करता है।"

समाजवादी लोकतंत्र के और अधिक विकास के लिए प्रयत्न करत हुए,

विश्व समाजवादी व्यवस्था के एक अंग के रूप में सोवियत संघ की अंतर्राष्ट्रीय स्थिति का ध्यान में रखत हुए और अपने अन्तर्राष्ट्रीयतावादी उत्तरदायित्व के प्रति सचेत रहते हुए,

1918 के प्रथम सोवियत संविधान में सोवियत संघ के 1924 के संविधान में तथा सोवियत संघ के 1936 के संविधान में अतर्निहित विचारों और सिद्धांतों की निरंतरता को कायम रखते हुए,

इसके द्वारा सोवियत संघ की सामाजिक संरचना तथा नीति के सिद्धांतों को सम्पुष्ट करती है तथा नागरिकों के अधिकारों, स्वतंत्रताओं और दायित्वों को, और समस्त जनता के समाजवादी राज्य के संगठन के सिद्धांतों तथा उसके लक्ष्यों को परिभाषित करती और उनकी इस संविधान में घोषणा करती है।

समीक्षा प्रश्न

- 1 सोवियत शासन व्यवस्था के अध्ययन का क्या महत्व है ?
- 2 सोवियत संघ में संवैधानिक विकास पर एक निबंध लिखिए।
- 3 सन् 1977 के संविधान के अन्तर्गत 'विकसित समाजवादी समाज' के अर्थ एवं प्रकृति को स्पष्ट कीजिए।

महत्त्वपूर्ण सावजनिक विषयों का स्पष्ट उल्लेख नहीं करता जिन पर जनमत संग्रह कराना आवश्यक है। फिर भी सोवियत संवैधानिक इतिहास में समय समय पर सावजनिक महत्त्व के अनेक विषयों पर जनमत संग्रह कराया जाता रहा है। उदाहरणतः अर्थव्यवस्था के विकास की राजकीय योजनाओं, विवाह और परिवार, पेंशन, पर्यावरण सुरक्षा सम्बन्धी कानूनों आदि पर जनमत संग्रह कराया गया है। सन 1977 के संविधान के प्राप्ति पर चार महीने तक राष्ट्रव्यापी विचार विमर्श होने के बाद ही उसे सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत ने 7 अक्टूबर, 1977 को स्वीकार किया था।

सोवियत सघ में जनमत संग्रह का अधिकार सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत तथा उसकी प्रेसीडियम का अधिकार है। यह सोवियत सघ की जनता का अधिकार नहीं। सोवियत जनता सावजनिक महत्त्व के किसी विषय पर जनमत संग्रह की मांग नहीं कर सकती जिस प्रकार स्विट्जरलैण्ड में स्विस जनता इसकी मांग कर सकती है।

20 एक दलीय व्यवस्था—ब्रिटेन, अमरीका, भारत जैसे स्वतंत्र विश्व के देशों में राजनीतिक दल संविधानोत्तर विकास का परिणाम होते हैं परन्तु ब्रेम्नेव संविधान सोवियत सघ की कम्युनिस्ट पार्टी को भवधानिक मायता प्रदान करता है, उसकी नेतृत्वकारी और पथ-प्रदर्शक शक्ति को स्वीकार करता है। जैसा कि अनुच्छेद 6 में कहा गया है कि "सोवियत सघ की कम्युनिस्ट पार्टी सोवियत समाज की नेतृत्वकारी और पथ प्रदर्शक शक्ति तथा उसकी राजनीतिक व्यवस्था सभी राजकीय संगठनों एवं सावजनिक संगठनों का नाभिकेंद्र है। सोवियत सघ की कम्युनिस्ट पार्टी का अस्तित्व जनता के लिए है तथा वह जनता की सेवा करती है।"

21 एक अद्वितीय सघीय व्यवस्था—सोवियत सघ की मघीय व्यवस्था एक अद्वितीय सघीय व्यवस्था है। वह अमरीका स्विट्जरलैण्ड अथवा भारत जैसी मघीय व्यवस्थाओं से मेल नहीं खाती। वह अपने ही प्रकार की एक सघीय व्यवस्था है। सोवियत संविधान का लिखित एवं कठोर स्वरूप, संविधान की सर्वोच्चता सोवियत सघ और उसके एकाकी में शासन शक्तियों का मोहरी शासन व्यवस्था, सघ विभाजन, सघ के एकका के पास अविच्छिन्न शक्तियों का होना, मोहरी नागरिकता, एककी की समानता, एककी के पृथक संविधान की व्यवस्था, सघीय व्यवस्थापिका का द्विसदनात्मक स्वरूप आदि कुछ ऐसी विशेषताएँ हैं जो उस अमरीकी और स्विस सघीय व्यवस्था के निकट लाती हैं परन्तु सोवियत सघीय व्यवस्था में कुछ ऐसी अति मघीय (Ultra Federal) विशेषताएँ हैं जो उस एक दलशासक एवं अद्वितीय सघ बनाती हैं। ये अति मघीय विशेषताएँ हैं, (i) एककी को सघ से पृथक होने का अधिकार है, (ii) एकका को दूसरे देशों से राजनयिक सम्बन्ध स्थापित करना, संधियाँ सम्झौते करना तथा मघीय दोषाधिकार के अन्तर्गत सघ वाले विषयों में भाग लेने का अधिकार आदि।

सोवियत सभ के परम ध्येय—वर्गहीन कम्युनिस्ट समाज की स्थापना—की घोषणा की गयी है। सन् 1977 के सविधान में ऐसे अनेक अध्यायों को जोड़ा गया है जो पहले किसी सविधान में नहीं थे। उदाहरणतः “सामाजिक विकास और सस्कृति” (अध्याय 3) सम्बन्धी अध्याय सोवियत सभ के पूर्व के किसी सविधान में नहीं था।

3 कठोर सविधान—अमरीका, भारत तथा अन्य गैर साम्यवादी देशों के सविधानों की भाँति सोवियत सभ का सविधान भी एक कठोर सविधान है। सोवियत सभ का सविधान अमरीका के सविधान की भाँति अत्यधिक कठोर नहीं, फिर भी वह इस दृष्टि से कठोर है कि वह सवधानिक कानून और साधारण कानून में अन्तर करता है तथा सवधानिक कानून में सशोधन हेतु विशेष प्रक्रिया की व्यवस्था करता है। अनुच्छेद 174 के अनुसार सोवियत सभ के सविधान में अभी कोई सशोधन हो सकता है जब सशोधन के प्रस्ताव को “सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत का प्रत्येक सदन उसे अपने कुल सदस्यों के कम से कम दो तिहाई बहुमत से स्वीकार कर ले।”

4 सविधान की सर्वोच्चता—गैर साम्यवादी देशों के सविधानों की भाँति सोवियत सभ का सविधान भी देश का सर्वोच्च कानून है। सभ और उसके एक-एक सभ्य सविधान से ही अपनी शक्ति को प्राप्त करते हैं। कोई भी कानूनी कार्य सविधान के प्रतिकूल नहीं हो सकता, कोई सविधान की उल्लंघना नहीं कर सकता। सविधान का सुसंगत और सही-सही पालन करना सभी राजकीय प्रतिष्ठानों, सार्वजनिक संगठनों, अधिकारियों और सभी नागरिकों का सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण कर्तव्य है। जैसा कि अनुच्छेद 173 में कहा गया है कि “सोवियत सभ के सविधानों को सर्वोच्च कानूनी शक्ति प्राप्त होगी। सभी कानून और राजकीय निकायों के अन्य अधिनियम सविधान के आधार पर और उसके अनुरूप ही हो सकते हैं।”

5 विकसित समाजवादी समाज का सविधान—अन्य सविधान विकसित समाजवादी समाज का सविधान है। प्रस्तावता में विकसित समाजवादी समाज का चित्रण इस प्रकार किया गया है “यह प्रबल उत्पादक शक्तियों और प्रगतिशील विज्ञान तथा सस्कृति से युक्त समाज है, इसमें लोगों की खुशहाली लगातार बढ़ती जाती है और व्यक्ति के भवती-खुशी विकास के लिए अधिकाधिक अनुसूत परिस्थितियाँ उपलब्ध होती जाती हैं।” यह परिपक्व सामाजिक सम्बन्धों का समाज है जिसमें सभी वर्गों तथा सामाजिक संस्तरों के निकट घाने और उनकी सभी जानियाँ तथा जातीय समूहों की विधिक तथा वास्तविक समानता और उनके बहुत्वपूर्ण सहयोग के आधार पर एक नये ऐतिहासिक जन समुदाय—सोवियत जनगण—का निर्माण हो गया है। यह मेहनतकश लोग की उच्च संगठनात्मक क्षमता, धरणी वैधानिक प्रतिबद्धता और चेतना का समाज है जो दशमक हान के साथ साथ अन्तर्राष्ट्रीयता-

सर्वोच्च सोवियत मन्त्रपरिषद में परिवर्तन किये बिना प्रधानमंत्री को पदच्युत कर सकती है जैसा कि 1964 में प्रधानमंत्री क्यूश्चेव को पदच्युत करके किया गया था। ब्रिटेन में ऐसा कभी नहीं हो सकता। जहाँ ब्रिटेन में प्रधानमंत्री समद को समय से पूर्व विघटित करा सकता है वहाँ सोवियत प्रधानमंत्री ऐसा कभी नहीं कर सकता। तीसरे सिद्धान्त सविधान मन्त्रपरिषद को सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी तो बनाता है और उसके अधिवेशनों के बीच उसे सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम के प्रति उत्तरदायी बनाता है। परंतु व्यवहार में सोवियत सभ की मन्त्रपरिषद ब्रिटिश मन्त्रमण्डल की भाँति सर्वोच्च सोवियत (संसद) के प्रति सामूहिक रूप से उत्तरदायी नहीं।

24 शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त का निषेध—सविधान शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त को स्वीकार नहीं करता। जहाँ अमरीकी सविधान शक्ति पृथक्करण के सिद्धांत पर आधारित है और जहाँ ब्रिटेन, भारत तथा अन्य गैर साम्यवादी देशों के सविधानों में शक्ति पृथक्करण के सिद्धांत को 'यूनानधिक मात्रा में स्वीकार किया गया है वहाँ ब्रुन्नेव सविधान उसे पूर्णतः अस्वीकार करता है। अनुच्छेद 2 इस बात की स्पष्ट व्यवस्था करता है कि "अन्य सभी राजकीय निकाय जन प्रतिनिधियों की सोवियतों के नियंत्रण में हैं और उनके प्रति उत्तरदायी हैं।" सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत एक ही समय पर "राज्य सत्ता की सर्वोच्च निकाय है", सघीय अधिकार क्षेत्र में अतगत आने वाले सभी विषयों पर उस कानून निर्माण का एक मात्र अधिकार है, उसने द्वारा पारित कानूनों पर कायपालिका या न्यायिक चीटो लागू नहीं होता, वह ही सोवियत सभ की सरकार (मन्त्रपरिषद) और अन्य सघीय निकायों का गठन, निर्देशन नियंत्रण और निरीक्षण और निरीक्षण करती है, कायपालिका और अन्य सभी निकाय उसके प्रति उत्तरदायी हैं, वह ही सोवियत सभ की सर्वोच्च न्यायाधीश का निर्वाचन करती है और प्रोक््यूरेटर जनरल की नियुक्ति करती है। सर्वोच्च सोवियत अथवा उसकी प्रेसीडियम का सोवियत सभ की कायपालिका और न्यायापालिका पर नियंत्रण ही शक्ति पृथक्करण के सिद्धांत का निषेध है।

25 बहुसंख्यक कार्यपालिका—सोवियत सभ की कायपालिका स्विटजरलैण्ड की भाँति बहुसंख्यक है अमरीका या ब्रिटेन की भाँति एकल नहीं। जैसा कि कारपिसकी ने कहा था कि "हमारे राज्य का अध्यक्ष एक व्यक्ति नहीं बल्कि बहुसंख्यक कार्यपालिका है।" स्टालिन ने भी कहा था कि प्रेसीडियम बहुसंख्यक या सामूहिक राष्ट्रपति है। सोवियत सभ की प्रेसीडियम के सदस्यों की संख्या 39 है। निस्संदेह इसका एक अर्थ होता है जिन कुछ लम्बक राष्ट्रपति की सजा देने हैं परंतु उसकी स्थिति अन्य सदस्यों में श्रेष्ठ नहीं होती प्रेसीडियम के सभी सदस्य समान होते हैं। प्रेसीडियम का अध्यक्ष अन्य देशों के राज्याध्यक्षों की भाँति राज्य के कुछ

के साथ और प्रदत्त काय के लिए प्रत्येक राजकीय निकाय और पदाधिकारी के उत्तरदायित्व के साथ मिलाया गया है।" सोवियत संघीय व्यवस्था, सोवियतों की व्यवस्था, दलीय (कम्युनिस्ट पार्टी) व्यवस्था, आर्थिक व्यवस्था, सांस्कृतिक व्यवस्था सभी लाकतांत्रिक केन्द्रीयकरण के सिद्धांत पर आधारित है।

10 आर्थिक बुनियाद—संविधान राज्य की आर्थिक बुनियाद पर अत्यधिक बल देता है। संविधान का एक पूरा अध्याय (अध्याय 2) राज्य की अर्थ व्यवस्था के विवेचन से सम्बन्धित है। अनुच्छेद 10 के अनुसार "सोवियत संघ की आर्थिक व्यवस्था की बुनियाद है राज्य की सम्पत्ति (सारी जनता की सम्पत्ति) और सामूहिक फार्म और सहकारी सम्पत्ति के रूप में उत्पादन के साधनों पर समाजवादी स्वामित्व।" "राज्य समाजवादी सम्पत्ति की रक्षा करता है और उसकी वृद्धि की स्थितियाँ भी उपलब्ध कराता है।" "किन्ती को भी समाजवादी सम्पत्ति का व्यक्तिगत लाभ के लिए या अथवा स्वार्थपूर्ण उद्देश्यों के लिए उपयोग करने का अधिकार नहीं है।" अनुच्छेद 16 के अनुसार "सोवियत संघ की अर्थव्यवस्था एक अखण्ड आर्थिक समुच्चय (An integral economic complex) है जिसमें उसके भूखण्ड के सामाजिक उत्पादन वितरण और विनिमय के सभी तत्व समाविष्ट हैं।"

11 व्यक्तिगत सम्पत्ति—संविधान उत्पादन के सभी साधनों पर समाजवादी स्वामित्व की स्थापना करते हुए और वग एव शोषण की प्रणाली का समाप्त करते हुए भी सभी प्रकार की सम्पत्ति पर समाजवादी स्वामित्व स्थापित नहीं करता, वह अनुच्छेद 13 में व्यक्तिगत सम्पत्ति का अधिकार देता है। परन्तु सोवियत संघ में व्यक्तिगत सम्पत्ति का मुख्य और उपाजित धन है अनुपाजित धन नहीं। नागरिक अपने धन द्वारा तो सम्पत्ति को अर्जित कर सकते हैं, उसे अपने पास रख सकते हैं तथा उसे विरासत में किसी को दे सकते हैं परन्तु वे किराये ब्याज अथवा लाभ द्वारा अर्जित अनुपाजित धन द्वारा सम्पत्ति प्राप्त नहीं कर सकते, वे किसी अथवा नागरिक का अपने कारोबार में सेवा से नहीं रख सकते, वे किसी के धन का शोषण नहीं कर सकते। सोवियत संघ में व्यक्तिगत सम्पत्ति का उपयोग समाज के हितों की क्षति पहुँचाने के रूप में नहीं किया जा सकता। अनुच्छेद 13 में जिन वस्तुओं को व्यक्तिगत सम्पत्ति में शामिल किया गया है वे हैं "दैनिक उपयोग, व्यक्तिगत उपयोग और सुविधा की वस्तुएँ, एक छोटी जोत तथा उससे सम्बन्धित मोजार और अथवा वस्तुएँ एक भवन और उपाजित वस्तु।"

12 धन का महत्त्व—सोवियत संविधान धन पर अत्यधिक बल देता है। वह जहाँ धन को शोषण मुक्त बनाता है वहाँ वह धन की सामाजिक सम्पदा का तथा व्यक्ति के कल्याण में वृद्धि का साधन भी बनाता है। सोवियत संघ में धन

अधिकार का प्रयोग बहुत कम किया है वहाँ सोवियत सघ में इस अधिकार का प्रयोग का काफी मात्रा में किया गया है। उदाहरणत 1966-1976 के दशक में सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत समेत विभिन्न स्तरों की सोवियतों से लगभग 1 हजार जन प्रतिनिधियों को वापस बुलाया गया था।

28 समानता का सामान्य सिद्धांत—त्रेभनेव विधान नागरिकों को समानता का कोई पृथक् अधिकार प्रदान नहीं करता बल्कि वह समानता का एक सामान्य सिद्धांत के रूप में स्थापित करता है। वस्तुतः सविधान के अन्वय 6 का शीर्षक ही सोवियत सघ की नागरिकता, नागरिकों के अधिकारों की समानता है। इस दृष्टि से सोवियत सघ के अनुच्छेद 34 में पायी जाने वाली नागरिकों की कानून के समक्ष समानता का क्षेत्र गैर साम्यवादी (पूर्वजावादी या उदारवादी) व्यवस्थाओं में पाई जाने वाली कानून के समक्ष समानता से व्यापक है। गैर साम्यवादी देशों में जाति धर्म, लिंग या जन्म स्थान के भेदभाव के बिना कानून के समक्ष जो समानता प्रदान की जाती है उसका वास्तविक अर्थ "समान स्थिति" (Equal Standing) अथवा "समान अवसर" (Equal Opportunity) होता है। परन्तु कोई नागरिक समान स्थिति अथवा समान अवसर का तभी लाभ ले सकता है यदि वह कानून के समक्ष समान रूप से खड़ा होने की क्षमता रखता हो अर्थात् उसके पास पर्याप्त वित्तीय साधन हो अथवा पर्याप्त शैक्षिक या सामाजिक योग्यताएँ हो दूसरी ओर, जब सोवियत सविधान अनुच्छेद 34 में भेदभाव किये बिना नागरिकों की कानून के समक्ष समानता की बात करता है तो वह उन आवश्यक शर्तों को भी प्रदान करता है जिनमें समानता का उपयोग किया जा सकता है। तभी तो अनुच्छेद 34 में इस बात की व्यवस्था की गई है कि 'सोवियत सघ के नागरिकों के अधिकारों की समानता आर्थिक, राजनीतिक, सामाजिक एवं सांस्कृतिक जीवन के सभी क्षेत्रों में गारण्टीशुदा है।'

29 नागरिक अधिकार एवं स्वतंत्रताएँ—अमरीका और भारत जैसे स्वतंत्र विश्व के देशों के सविधानों की भांति ब्रेझ्नेव सविधान भी नागरिकों को विविध प्रकार के अधिकार और स्वतंत्रताएँ प्रदान करता है। परन्तु सविधान अधिकार पत्र की विशेषता यह है कि वह, जैसाकि श्रॉप और जिक ने कहा है 'इतिहास के सर्वाधिक भ्रमाचरण अधिकार पत्रों में से एक है।' इसके अनेक कारण हैं। प्रथम, सविधान अधिकार पत्र सोवियत नागरिकों को समानता के व्यवस्था के अंतर्गत अधिकार प्रदान करता है जिसमें व्यक्ति समाज और राज्य के हितों में कोई मजबूत या दृढ़ नहीं सम्भल जाता। दूसरे, यह नागरिकों की नीतिक स्वतंत्रताओं का स्थान पर आर्थिक स्वतंत्रताओं को प्राथमिकता देना है जहाँ स्वतंत्र विश्व के देशों में नागरिकों के भाषण, अभिव्यक्ति, सभा, मण्डन या स्वतंत्रतापत्र पर अधिक बल दिया जाता है वहाँ सविधान में नागरिकों का नाम पात्र, विभाग और आराम पात्र भरण-पोषण पात्र स्वास्थ्य रक्षा, आवास

सोवियत सघ में युद्ध प्रचार निषिद्ध है। सोवियत सघ की विदेश नीति सोवियत सघ में कम्युनिज्म के निर्माण के लिए अनुकूल अन्तर्राष्ट्रीय परिस्थितियाँ सुनिश्चित करने, सोवियत सघ के राजकीय हितों की रक्षा करने, विश्व समाजवाद की स्थितियाँ को सुदृढ़ करने, जनगण के राष्ट्रीय मुक्ति तथा सामाजिक प्रगति के सघष का समर्थन करने, आश्रामक युद्ध का निरोध करने, सार्विक तथा पूर्ण निशस्त्रीकरण की सिद्धि करने और भिन्न-भिन्न सामाजिक व्यवस्थावाले राज्यों में शांतिपूर्ण सहप्रस्तित्व के सिद्धान्त का अविचल कार्यान्वयन करने की ओर लक्षित है।" संक्षेप में, सोवियत सघ की विदेश नीति के प्रमुख लक्ष्य हैं शांति, राष्ट्रों की सुरक्षा, अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग, युद्धों का निषेध, कम्युनिज्म का निर्माण, राजकीय हितों की रक्षा, पूर्ण निशस्त्रीकरण और शांतिपूर्ण सहप्रस्तित्व।

17 अथ राज्यों से सम्बन्ध—सविधान अनुच्छेद 29 में उन सिद्धान्तों को भी सर्वैधानिक मान्यता प्रदान करता है जिनका सोवियत सघ के अथ राज्यों के साथ सम्बन्धों को निर्धारित करने में पालन करता है। ये सिद्धान्त हैं, (i) सम्प्रभु समानता, (ii) बल प्रयोग या उसकी धमकी का पारस्परिक परित्याग (iii) सीमाओं की अनुल्लंघनीयता, (iv) राज्यों की अन्तर्गत अखण्डता, (v) विवादों का शांतिपूर्ण समाधान, (vi) आन्तरिक मामलों में अहस्तक्षेप, (vii) मानवाधिकारों और मौलिक स्वतन्त्रताओं के प्रति आदर, (viii) जनगण के समान अधिकार और अपने भाग्य का स्वयं नियंत्रण करने का अधिकार, (ix) राज्यों के बीच सहयोग, (x) अन्तर्राष्ट्रीय कानून के आमतौर पर मान्य सिद्धान्तों एवं नियमों तथा सोवियत सघ ने जिन अन्तर्राष्ट्रीय संधियों पर हस्ताक्षर किये हैं उनसे उत्पन्न दायित्वों को ईमानदारी से पूर्ण करना।

18 प्रतिरक्षा—सविधान प्रतिरक्षा को भी सर्वैधानिक मान्यता प्रदान करता है। सविधान का अध्याय 5 समाजवादी मातृभूमि की प्रतिरक्षा से ही सम्बन्धित है। अनुच्छेद 31 के अनुसार "समाजवादी मातृभूमि की प्रतिरक्षा राज्य का एक अत्यन्त महत्वपूर्ण कर्तव्य है तथा यह समस्त जनता का ध्येय है।" अनुच्छेद 32 के अनुसार "राज्य देश की सुरक्षा और उसकी प्रतिरक्षा शक्तों को सुनिश्चित बनाना है। तथा इस उद्देश्य से सोवियत सघ की सशस्त्र सेनाओं को हर आवश्यक चीजों की प्राप्ति करता है।

19 राष्ट्रव्यापी विचार विमर्श एवं जनमत संग्रह—सविधान सार्वजनिक महत्त्व के विषयों पर राष्ट्रव्यापी विचार विमर्श और जनमत संग्रह की व्यवस्था करता है। दूसरे शब्दों में, सविधान सोवियत सघ में प्रत्यक्ष लोकतन्त्र की व्यवस्था करता है। जैसा कि अनुच्छेद 5 में कहा गया है कि "राज्यके सर्वाधिक महत्वपूर्ण विषयों को राष्ट्रव्यापी विचार-विमर्श के लिए प्रस्तुत किया जायगा और उह जनता के मत (जनमत संग्रह) के लिए पेश किया जायगा।" यद्यपि

33 **यायालय की दुबल स्थिति**—ब्रेझ्नेव सविधान जिस यायालय की व्यवस्था करता है उसकी स्थिति अत्यधिक दुबल है। सोवियत सभ में यायालय प्रशासन से एक पृथक और स्वतंत्र निकाय नहीं वह उसी का एक हिस्सा है। यायालय का स्थिति प्रशासन के अग्रगण्य के योग्य नहीं बल्कि यून है। यायालय सर्वोच्च सोवियत (व्यवस्थापिका) के अधीन है। वह उसी के द्वारा निर्वाचित होती है और उसके प्रति उत्तरदायी हानी है। यायालय, अमरीकी या भारतीय यायालय की भांति, सविधान के अभिभावक और अभिरक्षक के रूप में कार्य नहीं करती। वह सोवियत सभ के सविधान की व्याख्या भी नहीं करती। उसके पास किसी प्रकार का न्यायिक वीटो नहीं। वह सोवियत सभ की मंत्रिपरिषद के निर्णयों सर्वोच्च सोवियत के कानून और उसके प्रेसीडियम की आज्ञाप्तियों और आदेशों को अग्रंथ घोषित कर रह नहीं कर सकती। उसकी स्थिति ब्रिटिश न्यायालय की भांति केवल कार्यात्मक स्वायत्तता की है।

34 **प्रोक्यूरेटर जनरल**—ब्रेझ्नेव सविधान भाग VII के अध्याय 21 में एक ऐसे कार्यालय—प्रोक्यूरेटर कार्यालय की स्थापना करता है जिम्मे सभ के स्वतंत्र विश्व के किसी दश में कोई समस्या नहीं। प्रोक्यूरेटर कार्यालय के शीष पर प्रोक्यूरेटर जनरल तथा उसके अधीन प्रोक्यूरेटरों की एक शृंखला है। प्रोक्यूरेटर जनरल की नियुक्ति सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत द्वारा होती है, प्रोक्यूरेटरों का नियुक्ति प्रोक्यूरेटर जनरल द्वारा या उसकी अनुमति (स्वीकृति) से होती है। प्रोक्यूरेटर जनरल के कार्य एवं शक्तियाँ मुख्यतः निरीक्षणत्मक है परन्तु उसकी स्थिति सर्वोच्च यायालय से भी महत्वपूर्ण है। वह एक अभियोजिता, अभियुक्त के अधिकारों का रक्षक, न्यायाधीश और समाजवादी व्यवस्था का संरक्षक है। उसकी शक्तियों की विशेषता यह है कि जहाँ वह यायालय के निर्णयों के विरुद्ध विरोध प्रकट कर सकता है अथवा उच्च यायालय में उसके विरुद्ध अपील कर सकता है वहाँ सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम को छोड़ कर उसके निर्णयों को कोई रह नहीं कर सकता।

35 **सोवियत प्रणाली**—सविधान सोवियत सभ में सोवियतता का एक जल बिच्छा देता है। सभी सोवियतों सम्बन्धित आवादी द्वारा निर्वाचित होती है और सभी अपने निर्वाचकों के प्रति उत्तरदायी हैं। सभी सोवियतों एकीकृत सोवियत प्रणाली में संगठित है अर्थात् सभी सोवियतों संगठनात्मक एकता के सिद्धांत पर आधारित की गयी है। सोवियतों के शीष पर सोवियत सभ की सर्वोच्च सविद्यत है जिसके नवृत्त्व में सभी सभ गणराज्यों और स्वायत्त गणराज्यों की सर्वोच्च सविद्यतों और निम्न सोवियतों काय करती है। सभी सोवियतों अपने से उच्च सोवियतों के आदेशों का पालन करती है और अपने से निम्न सोवियतों के कार्यों का नियंत्रण निर्देशन और निरीक्षण करती है। इस तरह सभी सोवियतों लोकतांत्रिक वेंद्रीकरण के सिद्धांत पर काय करती है।

निस्सन्देह सोवियत सविधान का अनुच्छेद 70 सोवियत सघ को "एक अखण्ड, सघीय बहुजातीय राज्य" की सजा देता है जो समाजवादी सघबद्धता के सिद्धांत पर जातियों के स्वतंत्र आत्म निर्णय और समान सोवियत समाजवादी गणराज्यों के स्वैच्छिक संयोजन के फलस्वरूप गठित हुआ है परन्तु सोवियत सघ का भुकाव सघवाद की ओर उतना नहीं है जितना कि एकरववाद और केन्द्रीकरण की ओर है। प्रथम, शक्तियों का विभाजन सघ (केन्द्र) की ओर भुका हुआ है एकदो की ओर नहीं। अनुच्छेद 73 में गिनायी गयी केन्द्रीय सरकार की शक्तियों का क्षेत्र इतना व्यापक है कि अतंत सभी विषयों पर निर्णय लेने की शक्ति अखिल सघीय सत्ताओं के पास रह जाती है। दूसरे, सोवियत सघ में कम्युनिस्ट पार्टी की स्थिति सर्वव्यापी है। पार्टी सिद्धांतत और व्यवहारत सारी शक्ति का स्रोत है। मर्यादात्मक व्यवस्थाय बुद्ध भी हों नीति सम्बन्धी सभी विषयों पर निर्णय लेने की शक्ति पार्टी के पास है। तीसरे, सोवियत सघ के एकक अपनी सम्प्रभुता की रक्षा स्वयं नहीं करते बल्कि सोवियत सघ की सघीय सरकार करती है। डॉ के सी धीपर सावियत सघीय व्यवस्था को एक "अद्वितीय व्यवस्था" कहना पसंद करता है, ए एफ आंग का मत है कि रूसी व्यवस्था "वस्तुतः किसी अन्य में सघात्मक नहीं है।

22 समरूप नागरिकता—सविधान सोवियत सघ में समरूप सघीय नागरिकता की स्थापना करता है। सोवियत सघ के नागरिक न केवल सघ गणराज्य की नागरिकता का उपयोग करते हैं बल्कि किसी गणराज्य की नागरिकता ग्रहण करने पर ही सोवियत सघ की नागरिकता उन्हें प्राप्त होती है। जैसा कि अनुच्छेद 33 में कहा गया है कि 'सोवियत सघ के लिए समरूप सघीय नागरिकता स्थापित की गयी है। सघ गणराज्य का प्रत्येक नागरिक सोवियत सघ का नागरिक है।'

23 एक अद्वितीय ससदीय व्यवस्था—सोवियत सघ में जिस प्रकार की ससदीय शासन प्रणाली की व्यवस्था की गयी है वह ब्रिटिश या भारतीय मसदीय शासन प्रणालियों के अनुरूप नहीं। वह अपने ही प्रकार की एक ससदीय शासन प्रणाली है। उदाहरणतः ब्रिटिश मसद की भांति सावियत सविधान का अनुच्छेद 108 सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत को सिद्धान्तत "राज्य सत्ता की सर्वोच्च निकाय" तो बनाता है परन्तु व्यवहार में उसकी शक्तियों का प्रयोग उसकी प्रेसीडियम और अतंत सोवियत सघ की कम्युनिस्ट पार्टी करती है। दूसरे, सोवियत सघ की मंत्रि परिषद का एक अध्यक्ष तो होता है जिसे ब्रिटेन की भांति प्रधानमंत्री कहा जाता है परन्तु जो ब्रिटिश प्रधानमंत्री की तरह अपनी मंत्रिपरिषद का निर्माण नहीं करता बल्कि मंत्रिपरिषद का निर्वाचन सोवियत सघ का सर्वोच्च सोवियत द्वारा होता है। सावियत सघ की मंत्रिपरिषद का जीवन-मरण ब्रिटिश मंत्रिमण्डल की भांति प्रधानमंत्री के जीवन मरण पर निर्भर नहीं करता। सोवियत सघ में तो

मूल अधिकार, स्वतन्त्रताये और कर्त्तव्य

(The Basic Rights, Freedoms and Duties)

“प्रभुनेव सविधान सोत्रियत नागरिका को ऐसे अधिकार और स्वतन्त्रतायें प्रदान करता है जो किमी भी पूँजीवादी देश में नहीं दिये गये और न ही दिये जा सकते ह।”

—कारपिसकी

प्रस्तावना (Introduction)—नागरिकों के मूल अधिकारों की अवधारणा का विकास 17वीं शताब्दी में इंग्लैण्ड में राजतंत्र के विरोध में हुआ था। सन् 1628 की अधिकारों की याचिका और सन् 1689 का अधिकार पत्र इसके प्रारम्भिक उदाहरण हैं। परन्तु ब्रिटेन में कभी लिखित सविधान नहीं रहा। प्रत्येक ब्रिटिश जगत् ससदीय सविविधियों से ही अपने अधिकारों को प्राप्त करती रही है।

अठारहवीं शताब्दी के लोकतांत्रिक आन्दोलनों से नागरिक अधिकारों की अवधारणा को अत्यधिक बल मिला। फ्रांसीसी क्रांति मानव की स्वतन्त्रता, समता और बहुत्व पर आधारित थी। फ्रांस की राष्ट्रीय सभा ने ही सन् 1789 में पहली बार मानव के अधिकारों की घोषणा की थी। सन् 1789 के अमरीकी संविधान में नागरिकों के अधिकारों को शामिल नहीं किया गया था परन्तु दो वर्ष बाद ही सन् 1791 में प्रथम 10 सशोधनों को स्वीकार करके नागरिक अधिकारों को अमरीका संविधान में जोड़ दिया गया था, जिन्हें संयुक्त रूप से “अधिकार पत्र” की संज्ञा दी जाती है। फ्रांसीसी क्रांति ने मानव की समानता पर अधिक बल दिया था जबकि अमरीकी क्रांति ने मानव की स्वतन्त्रता पर अधिक बल दिया।

फ्रांसीसी और अमरीकी क्रांतियों की मूल धारणाएँ लोकतांत्रिक समाज अर्थात् पश्चिमी पूँजीवादी समाज की आधारशिलायें बन गयीं। इन लोकतांत्रिक

श्रीपचारिक कार्यों को निष्पादित करता है, परन्तु सविधान उसे किन्हीं विशिष्ट शक्तियों में विभूषित नहीं करता।

सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम एक अद्वितीय नवीनता (Innovation) है। विश्व के अन्य किसी प्रजातान्त्रिक दश में इस प्रकार की अन्यथा इसके समानांतर कोई संस्था नहीं पायी जाती। सिद्धांततः यह सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत की एक स्थायी निकाय है, परन्तु व्यवहार में यह उसकी सारी शक्तियों का प्रयोग करती है।

26 द्वि सदनात्मक व्यवस्थापिका—ब्रिटिश एवं भारतीय समद तथा अमरीकी कांग्रेस की भांति सोवियत सविधान भी सोवियत सघ में एक द्वि-सदनात्मक सर्वोच्च सोवियत की स्थापना करता है। सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के निम्न सदन को सघ सोवियत और उच्च सदन को जानियो (राष्ट्रीयताओं) की सोवियत कहा जाता है जहां सघ सोवियत, सोवियत जनता का प्रतिनिधित्व करता है वहां जानियो की सोवियत, सोवियत सघ के एकको अर्थात् सघ गणराज्यो, स्वायत्त गणराज्यो, स्वायत्त प्रदेशो और स्वायत्त इलाको का प्रतिनिधित्व करता है।

सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के दोनो सदन हर दृष्टि से समान है। दोनो सदनो के सदस्यों की संख्या समान है अर्थात् प्रत्येक सदन के सदस्यों की संख्या 750 है। दोना सदन के सदस्यों का निर्वाचन सावभौम, समान और प्रत्यक्ष मतधिकार के आधार पर गुप्त मतदान द्वारा होता है, दाना का कार्यकाल 5 वर्ष है दोनो के अ-विशेषण एक साथ शुरू होते है और एक साथ समाप्त होते है, दोनो को समय से पूर्व भंग नहीं किया जा सकता, दोनो की साधारण और वित्तीय विधेयको पर शक्ति समान है, कोई विधेयक तभी कानून का रूप धारण करता है जब प्रत्येक सदन उस अपन सदस्यों की कुल संख्या के बहुमत से स्वीकार कर लेता है, आदि। जहां ब्रिटेन और भारत जैसे ससदीय प्रणाली वाले देशो में समद का निम्न सदन उच्च सदन की तुलना में अधिक शक्तिशाली होता है और जहां अमरीका जैसे अर्धशासक प्रणाली वाले देश में उच्च सदन निम्न सदन से अधिक शक्तिशाली होता है वहां सोवियत सघ में सघ सोवियत और जानियो की सोवियत हर दृष्टि से समान है।

27 प्रतिनिधियों को वापस बुलाने की व्यवस्था—त्रेभनेव सविधान प्रतिनिधियों को वापस बुलाने की व्यवस्था करता है। जैसाकि अनुच्छेद 107 में कहा गया है कि 'यदि कोई प्रतिनिधि अपने निर्वाचका के विस्थापन के अधीन को सिद्ध नहीं करना अर्थात् वह अपने सावजनिक कर्तव्यों को पूरा करने में असफल रहता है तो कानून द्वारा स्थापित प्रक्रिया के अनुसार निर्वाचका के बहुमत के निगम में उन किसी भी समय वापस बुलाया जा सकता है।' स्विट्जरलैण्ड में भी प्रतिनिधियों को वापस बुलाने का व्यवस्था है परन्तु जहां स्विट्जरलैण्ड में निर्वाचका

58 तक) में सोवियत नागरिकों के अधिकारों और स्वतन्त्रताओं का उल्लेख किया गया है। ब्रेझ्नेव सविधान स्तालिन सविधान की भाँति नागरिकों को समानता का कोई पथक अधिकार नहीं देता बल्कि अध्याय 6 में विशेषकर अनुच्छेद 34 में समानता के सामान्य सिद्धांत को स्थापना करता है ताकि सोवियत नागरिक आर्थिक, राजनीतिक सामाजिक एवं सांस्कृतिक जीवन के सभी क्षेत्रों में अधिकारों का समान उपयोग कर सकें।

सोवियत अधिकार पत्र को प्रकृति (Nature of Soviet Bill of Rights)

अथवा

सोवियत नागरिकों के अधिकारों की विशिष्ट विशेषताएँ (Special Features of Rights of Soviet Citizens)

सोवियत अधिकार जसाकि आग और जिक ने कहा है "इतिहास के सर्वाधिक असाधारण अधिकार पत्रों में से एक है।" सोवियत अधिकार पत्र सोवियत नागरिकों का ऐसी सामाजिक व्यवस्था के अर्थात् अधिकार प्रदान करता है जिसमें व्यक्ति, समाज और राज्य के हितों में तादात्म्य समझा जाता है अर्थात् व्यक्ति, समाज और राज्य के हितों में कोई संघर्ष नहीं समझा जाता, जिसमें अथ व्यवस्था पर समाज का पूर्ण नियंत्रण होता है अर्थात् उत्पादन के सभी माध्यमों पर समाज का स्वामित्व होता है और वितरण एवं उपभोग पर समाज का नियंत्रण होता है, जिसमें व्यक्तिगत सम्पत्ति का मुख्य स्रोत श्रम द्वारा उत्पाजित आय (earned income) होती है किराया, व्याज और लाभ द्वारा प्राप्त अनुपाजित आय (unearned income) नहीं होती जिसमें एक ही राजनीतिक दल-साम्यवादी दल-के पास समाज की नेतृत्वकारी और पथ प्रदर्शक शक्ति होती है और वह ही राजनीतिक व्यवस्था सभी राजकीय संगठनों एवं सावजनिक संगठनों का नाभि केन्द्र होता है जिसमें नागरिकों की राजनीतिक स्वतन्त्रताओं के स्थान पर आर्थिक स्वतन्त्रताओं को प्राथमिकता दी जाती है, जिसमें नागरिक अधिकारों और स्वतन्त्रताओं का प्रयोग "जनता के हितों के अनुरूप और समाजवादी व्यवस्था को सुदृढ़ बनाने" और "कम्युनिज्म के निर्माण के लक्ष्यों के अनुरूप" तो कर सकत है परंतु उत्तरे विरुद्ध नहीं कर सकते जिसमें नागरिक अधिकारों के स्थान पर सामाजिक कर्तव्यों पर अधिक बल दिया जाता है, जिसमें दूसरे देशों के उत्पादित नागरिकों को शरण लेने की व्यवस्था तो होती है परंतु अपने देश के नागरिकों के अधिकारों को काय पालिका निरकुशता और व्यवस्थापिका के अत्याचार से सुरक्षित रखने के नियंत्रणालय की "याचिका पुनरावलोकन की शक्ति नहीं दी जाती।

सोवियत अधिकार पत्र की विशिष्ट विशेषताएँ मुख्यतः निम्न हैं -

1. अधिकारों का समाजवादी स्वरूप—सोवियत अधिकार पत्र 'व्यक्ति' की केंद्र मानकर तैयार नहीं किया गया बल्कि 'समाज' का केंद्र मानकर तैयार

आदि के अधिकारों पर अधिक बल दिया जाता है। सोवियत समाजवादी व्यवस्था इस भावना पर आधारित है कि नागरिकों के अधिक अधिकारों के अभाव में राजनीतिक और सामाजिक अधिकार मिथ्या, आडम्बर, दिखावा मात्र और धोखा है। तीसरे, सोवियत अधिकार पत्र नागरिकों को जो अधिकार प्रदान करता है वह मोद्देश्य प्रदान किये गये हैं। नागरिक अधिकारों और स्वतन्त्रताओं का प्रयोग "जनता के हितों के अनुरूप और समाजवादी व्यवस्था का सुदृढ़ बनाने" और कम्युनिज्म के निर्माण के लक्ष्यों के अनुरूप तो कर सकते हैं परन्तु उनके विरुद्ध नहीं कर सकते।

30 नागरिकों के विशिष्ट कर्तव्य—द्वेभन्व सविधान नागरिकों के कर्तव्यों का भी विशिष्ट उल्लेख करता है। सोवियत अधिकार पत्र वस्तुतः इस भावना पर आधारित है कि अधिकार और कर्तव्य एक साथ जुड़े हुए हैं। जसाकि अनुच्छेद 59 में कहा गया है कि 'नागरिकों के अधिकारों और स्वतन्त्रताओं का प्रयोग उनके कर्तव्यों और दायित्वों के परिपालन के साथ अभिन्न रूप से जुड़ा हुआ है।' अध्याय 7 का शीर्षक ही "सोवियत सभ के नागरिकों के मूल अधिकार, स्वतन्त्रताएँ और कर्तव्य" है। सोवियत नागरिकों के प्रमुख कर्तव्य हैं—(i) सविधान और कानूनों का पालन करना, (ii) काम करना, (iii) सामाजिक सम्पत्ति की रक्षा करना, (iv) राज्य के हितों की रक्षा करना (v) सैनिक सेवा करना, (vi) अथ नागरिकों की जातीय प्रतिष्ठा, अधिकारों और हितों का सम्मान करना, (vii) पर्यावरण की सुरक्षा, आदि।

31 विदेशी नागरिकों एवं राज्य विहीन व्यक्तियों के लिए अधिकारों की व्यवस्था—द्वेभन्व सविधान दूसरे देशों के नागरिकों और राज्य विहीन व्यक्तियों के अधिकारों की भी व्यवस्था करता है। उदाहरणतः अनुच्छेद 37 सोवियत संघ में अथ देशों के नागरिकों और राज्य विहीन व्यक्तियों की कानून द्वारा प्रदत्त अधिकारों और स्वतन्त्रताओं को गारण्टी देता है। वे व्यक्तिगत, साम्प्रतिक, पारिवारिक तथा अन्य अधिकारों की रक्षा तथा न्यायालयों और अन्य राजकीय निकायों में मुकदमा भी दाखल कर सकते हैं। उनके लिए केवल यह है कि सोवियत संघ में रहते हुए वे सोवियत सभ के सविधान का सम्मान करें तथा सोवियत कानूनों का पालन करें।

32 विदेशियों के लिए शरण लेने का अधिकार—द्वेभन्व सविधान विदेशियों को सोवियत सभ में शरण लेने का अधिकार देता है। अनुच्छेद 38 के अनुसार, "जब कभी किसी विदेशी नागरिक को महानतकस जनता के हितों और शांति के ध्येय की हितकारिण के कारण अथवा क्रांतिकारियों और राष्ट्रीय मुक्ति आन्दोलन में भाग लेने के कारण अथवा अपन प्रगतिशील सामाजिक, राजनीतिक, वैज्ञानिक अथवा किसी अन्य सृजनात्मक कार्यकारण में भाग लेने के कारण उत्पीड़ित किया जाता है तो वह सोवियत सभ में शरण ले सकता है।"

करना। सन् 1977 के सविधान का अनुच्छेद 34 इस बात की स्पष्ट ध्येयस्था करता है कि "सोवियत मंच के नागरिक कानून के समक्ष समान हैं और उनमें वशगत उत्पत्ति, सामाजिक या माली स्थिति, जाति या नस्ल, शिक्षा, धर्म के प्रति रुचि, पक्ष के प्रकार या चरित्र, निवास या अन्य किसी आधार पर कोई भेदभाव नहीं किया जा सकता।" अनुच्छेद 34 नागरिकों का 'आर्थिक, राजनतिक, सामाजिक एवं सांस्कृतिक जीवन के सभी क्षेत्रों में अधिकारों की समानता की गारंटी देता है।" सोवियत नागरिकों के अधिकार और स्वतंत्रताएँ सर्वोपयोगी हैं और वे सभी स्त्रियों और पुरुषों को उपलब्ध हैं।

6 अधिकारों की अनन्यता—सोवियत अधिकार पत्र सोवियत नागरिकों को कुछ ऐसे अधिकार प्रदान करता है जो विश्व के किसी भी गैर-साम्यवादी देश के नागरिकों को प्रदान नहीं किये गये। उदाहरणतः काम पाने, विश्राम और आराम पाने, भरण पोषण पाने, स्वास्थ्य रक्षा, आवास पाने, मास्कृतिक उपलब्धियों का उपयोग करने, परिवार की सुरक्षा आदि कुछ ऐसे अधिकार हैं, जो सोवियत अधिकार पत्र सोवियत नागरिकों को प्रदान करता है। अमरीका अथवा भारत जैसे गैर साम्यवादी देशों के सविधान अपने नागरिकों को इस प्रकार के अधिकार प्रदान करने में अब तक सफल नहीं हो सके।

7 अधिकारों और कर्तव्यों की अविभाज्यता—जहाँ गैर साम्यवादी देशों के सविधानों में नागरिक कर्तव्यों को अधिकारों में अतनिहित समझा जाता है और सविधान में कर्तव्यों का स्पष्ट रूप से उल्लेख नहीं किया जाता वहाँ सोवियत अधिकार पत्र अधिकारों के उपभोग की कर्तव्यों के अनुपालन के साथ जोड़ता है जैसा कि अनुच्छेद 59 में कहा गया है कि "नागरिकों के अधिकारों और स्वतंत्रताओं का प्रयोग उनके कर्तव्यों और दायित्वों के अनुपालन के साथ अभिन्न रूप से जुड़ा हुआ है।" सोवियत मंच के सविधान के अध्याय 7 का शीर्षक ही 'सोवियत मंच के नागरिकों के मूल अधिकार, स्वतंत्रताएँ और कर्तव्य है।" इस तरह सोवियत मंच में अधिकार और कर्तव्य अविभाज्य और अपथ्यकरणीय हैं। उदाहरणतः यदि सोवियत नागरिकों को काम पाने का अधिकार है तो काम की क्षमता रखने वाले प्रत्येक नागरिक का कर्तव्य भी है कि वह अपने चुने हुए, सामाजिक रूप से उपयोगी पेशे में, ईमानदारी से काम करे और श्रम अनुशासन का कड़ाई से पालन करे।

8 आर्थिक अधिकारों की प्राथमिकता—जहाँ अमरीका, ब्रिटेन, भारत तथा अन्य गैर साम्यवादी देशों में नागरिकों के राजनीतिक और नागरिक अधिकारों को प्राथमिकता दी जाती है वहाँ सोवियत मंच में नागरिकों के आर्थिक अधिकारों को प्राथमिकता दी जाती है अर्थात् जहाँ गैर साम्यवादी देशों में नागरिकों को भाषण अभिव्यक्ति, धर्म, संगठन आदि की स्वतंत्रताएँ दी जाती हैं वहाँ सोवियत मंच में नागरिकों के काम पाने, विश्राम और आराम पाने, भरण-पोषण पाने, स्वास्थ्य की रक्षा करने, आवास पाने, आदि के अधिकारों पर अधिक बल दिया जाता है। सोवियत समाजवादी व्यवस्था इस भावना पर आधारित है कि नागरिकों

36 'राज्य के लोप' की चर्चा का अभाव—ब्रेझ्नेव सविधान प्रस्तावना में अपने चरम लक्ष्य की—वगहीन कम्युनिस्ट समाज के निर्माण की जिसमें सार्वजनिक कम्युनिस्ट स्वशासन होगा—अभिव्यक्ति तो करना है, वह विकसित समाजवादी समाज को कम्युनिज्म की दहलीज भी कहता है तथा इस बात की भी चर्चा करता है कि सोवियत समाज सम्पूर्ण कम्युनिज्म की ओर काफी बढ़ गया है परंतु इन सब दावों के बाद भी उसका पाठ से यह स्पष्ट नहीं होता कि क्या मार्क्स, एंगेल्स और लेनिन द्वारा कल्पित राज्यहीन समाज स्थापित होना शुरू हो गया है अथवा क्या राज्य का धीरे धीरे लोप हो रहा है ? सविधान के पाठ से यही स्पष्ट होता है कि राज्य की आवश्यकता अभी मिटी नहीं, क्योंकि सोवियत राज्य को अभी कम्युनिज्म का भौतिक-तकनीकी आधार बनाना है, समाज-वादी सामाजिक सम्बन्धों का परिष्कार करना है और उन्हें कम्युनिस्ट सम्बन्धों में रूपांतरित करना है, कम्युनिस्ट समाज के मानव का चरित्र निर्माण करना है, श्रमिक जनता का माली और सांस्कृतिक स्तर ऊँचा उठाना है, देश की सुरक्षा सुनिश्चित करनी है तथा शांति के सुदृढीकरण और अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग के विकास में हाथ बटाना है ।

समीक्षा प्रश्न

184

सोवियत सभ के 1977 के सविधान की विशेषताओं का संक्षिप्त वर्णन कीजिए ।

और अन्य राजकीय निकायो में मुकदमा भी दायर कर सकते हैं। उनके लिए केवल शत यह है कि सोवियत मध में रहते हुए वे सोवियत मध के संविधान का सम्मान करें तथा सोवियत कानूनो का पालन करें।

13 विदेशियों के लिए शरण लेने का अधिकार—सोवियत संविधान विदेशी नागरिकों का सोवियत मध में शरण लेने का अधिकार देता है। अनुच्छेद 38 के अनुसार जब कभी किसी विदेशी नागरिक को मेहनतकश जनता के हितों और शांति के ध्येय की हिफाजत के कारण अथवा क्रांतिकारी और राष्ट्रीय मुक्ति आंदोलन में भाग लेने के कारण अथवा अपने प्रगतिशील सामाजिक, राजनीतिक, वैज्ञानिक अथवा किसी अन्य मजनात्मक कायकलाप में भाग लेने के कारण उत्पीडित किया जाता है तो वह सोवियत मध में शरण ले सकता है।

सोवियत अधिकारों के सामान्य सिद्धान्त

(The General Principles of Soviet Rights)

सन 1977 के ब्रेझ्नेव संविधान की विशेषता यह है कि वह सन् 1936 के स्तालिन संविधान की भांति सोवियत नागरिकता को समानता का कोई पृथक अधिकार प्रदान नहीं करता बल्कि वह समानता को एक सामान्य सिद्धान्त के रूप में स्थापित करता है। वस्तुतः संविधान के अध्याय छह का शीर्षक ही "सोवियत मध की नागरिकता नागरिकों के अधिकारों की समानता" है। इस दृष्टि से सोवियत मध के अनुच्छेद 34 में पाये जाने वाली नागरिकों की कानून के समक्ष समानता का क्षेत्र गैर साम्यवादी (पू जीवादी या उदारवादी) व्यवस्थाओं में पाये जाने वाली कानून के समक्ष समानता से व्यापक है। गैर साम्यवादी देशों में जाति, धर्म, लिंग या जन्म स्थान के भेदभाव के बिना कानून के समक्ष जो समानता प्रदान की जाती है उसका वास्तविकता ध्य समान स्थिति (Equal Standing) अथवा समान अवसर (Equal Opportunity) होता है परंतु कोई नागरिक समान स्थिति अथवा समान अवसर का सभी लाभ ले सकता है यदि वह कानून के समक्ष समान रूप से खड़ा होने की क्षमता रखता हो अर्थात् उसके पास पर्याप्त वित्तीय साधन हो अथवा पर्याप्त शैक्षिक या सामाजिक योग्यताएँ हो। दूसरी ओर, जब सोवियत अनुच्छेद 34 में वंशगत उत्पत्ति, सामाजिक या माली स्थिति, जाति या नस्ल, स्त्री पुरुष, शिक्षा, भाषा, धर्म के प्रति रुचि, पेशे के प्रकार या चरित्र, निवास या अन्य बातों के आधार पर भेदभाव किये बिना नागरिकों की कानून के समक्ष समानता की बात करता है तो वह उन आवश्यक शर्तों को भी प्रदान करता है जिनमें समानता का उपयोग किया जा सकता है। तभी तो अनुच्छेद 34 इस बात की व्यवस्था करता है कि "सोवियत मध के नागरिकों के अधिकारों की समानता धार्मिक, राजनीतिक, सामाजिक एवं मासकृतिक जीवन के सभी क्षेत्रों में गारण्टीगुदा है।"

स्त्री-पुरुष की समानता—सोवियत संविधान स्त्रियों और पुरुषों को जीवन के प्रत्येक क्षेत्र में समान अधिकार प्रदान करता है। संविधान दोनों लिंगों की

व्यवस्था में मानव की राजनीतिक स्वतंत्रताओं अर्थात् भाषण, अभिव्यक्ति प्रेस, सभा और सगठन की स्वतंत्रताओं, अवसर की समानताओं, सम्पत्ति पर व्यक्तिगत स्वामित्व आदि पर बल दिया जाता रहा है। इस व्यवस्था में नागरिक अधिकारों को एनी निषेधाज्ञायें समझा जाता है जो राज्य के वाय क्षेत्र को सीमित करती है। इस व्यवस्था में राज्य के कामें क्षेत्र के विस्तार को नागरिक अधिकारों और स्वतंत्रताओं में हस्तक्षेप समझा जाता है अर्थात् उनमें लिए घातक समझा जाता है। इस व्यवस्था में नागरिक अधिकारों और स्वतंत्रताओं की रक्षा हेतु कानून के शासन, सविधानवाद, और 'यायिक पुनरावलोकन की व्यवस्था की जाती है।

सन् 1917 की रूसी क्रांति ने नागरिक अधिकारों की अवधारणा में समाजवाद के एक ऐसे तत्व को जोड़ा है जो व्यक्ति के स्थान पर समाज को सम्पत्ति पर व्यक्तिगत स्वामित्व के स्थान पर सामाजिक स्वामित्व को नागरिकों के राजनीतिक अधिकारों और स्वतंत्रताओं के स्थान पर उनके आर्थिक और सामाजिक सुरक्षा पर व्यक्तिगत अधिकारों के स्थान पर सामाजिक कर्तव्यों पर अधिक बल देती है। अधिकारों की समाजवादी अवधारणा व्यक्ति के कि हो प्रावृत्ति, नैतिक, स्वाभाविक या अहरणीय अधिकारों को स्वीकार नहीं करती और न ही वह अधिकारों के नकारात्मक स्वरूप को स्वीकार करती है। समाजवादी अवधारणा अधिकारों के सकारात्मक स्वरूप को स्वीकार करती है। इमने समाजवादी व्यवस्था के विस्तार और कम्युनिज्म के निर्माण के साथ नागरिक अधिकारों के क्षेत्र का विस्तार होता रहता है। यही कारण है कि समाजवादी व्यवस्था में नागरिकों को समाजवाद की शान्तिपूर्ण करने या राज्य के विरुद्ध विद्रोह करने का कोई अधिकार नहीं दिया जाता और न ही साम्यवादी सविधानों की भांति समाजवादी सविधानों में नागरिक अधिकारों की रक्षा हेतु 'यायिक पुनरावलोकन की व्यवस्था की जाती है।

लोकतांत्रिक व्यवस्था में नागरिकों के कर्तव्यों को अधिकारों में ही निहित समझा जाता है उन्हें पक्क रूप से सविधान में लिपिबद्ध नहीं किया जाता। समाजवादी व्यवस्था में नागरिक कर्तव्यों को सविधान में स्पष्ट रूप में लिपिबद्ध किया जाता है।

सोवियत मघ के सविधानों में नागरिक अधिकारों की व्यवस्थाएँ—सोवियत मघ के 1918 और 1924 के सविधानों में नागरिक अधिकारों और स्वतंत्रताओं का कोई उल्लेख नहीं किया गया था। सन् 1936 के स्तालिन सविधान ने सोवियत नागरिकों को पहली बार अधिकार प्रदान किया थे। सन् 1977 के सविधान के अ तर्गत सोवियत नागरिकों को जो अधिकार और स्वतंत्रताएँ प्रदान की गयी हैं वे स्तालिन सविधान से भी अधिक विस्तृत हैं। जहाँ स्तालिन सविधान के 12 अनुच्छेदों में (अनुच्छेद 118 से 129 तक) नागरिक अधिकारों का उल्लेख किया गया था, वहाँ केभनेय सविधान के अध्याय के 20 अनुच्छेदों (अनुच्छेद 39 से

होता जायगा। सोवियत अधिकार पत्र का यह तत्व ही उसे गतिशील दृष्टिकोण (Dynamic Vision) प्रदान करता है और उसे प्रजातान्त्रिक पूंजीवादी देशों से भिन्न बनाता है। प्रजातान्त्रिक-पूंजीवादी देशों में अधिकारों का स्वल्प नकारात्मक होने से राज्य के कायक्षेत्र के विस्तार को अधिकारों में निराध (Cure) समझा जाता है जबकि सोवियत समाजवादी व्यवस्था में अधिकारों का स्वरूप सवारात्मक होने से राज्य के कायक्षेत्र के विस्तार को नागरिक अधिकारों और स्वतंत्रताओं के विस्तार की एक आवश्यक शक्त समझा जाता है। इसीलिए समाजवादी व्यवस्था में नागरिकों को समाजवादी व्यवस्था या राज्य के हितों के विरुद्ध अधिकारों के उपयोग का अधिकार नहीं दिया जाता।

सोवियत नागरिकों के विशिष्ट अधिकार एवं स्वतंत्रताएँ (Specific Rights and Liberties of the Soviet Citizens)

सोवियत नागरिकों के विशिष्ट अधिकार और स्वतंत्रताएँ मुख्यतः निम्न हैं—

1 काम पाने का अधिकार—सविधान अनुच्छेद 40 में सोवियत नागरिकों को न केवल काम पाने का अधिकार देता है बल्कि काम की मात्रा और गुण के आधार पर पारिश्रमिक पाने की गारण्टी भी देता है। यह पारिश्रमिक राज्य द्वारा निर्धारित 'यूनितम पारिश्रमिक' से कम नहीं हो सकता। नागरिक अपनी प्रवृत्ति, योग्यता, क्षमता, पेशेवर प्रशिक्षण और शिक्षा के अनुसार, समाज की आवश्यकताओं को समूचित रूप से ध्यान में रखते हुए अपने काम का, अपने पेशे या व्यवसाय का, चयन कर सकते हैं। सोवियत सभ में काम करने की क्षमता रखने वाले प्रत्येक स्त्री पुरुष के लिए काम की व्यवस्था करना राज्य का दायित्व है। प्रत्येक स्त्री पुरुष का भी कर्तव्य है कि वह अपने चुने हुए काम को ईमानदारी से करे। सोवियत सभ में यह कहावत चरिताथ है कि "जो काम नहीं करता वह भोजन भी नहीं करता"।

गैर साम्यवादी देशों में बेरोजगारी की समस्या भयंकर रूप धारण किये हुए है परन्तु सोवियत समाज में, जैसाकि दोरोस तोर्गेनोव ने कहा है, "पिछले 50 वर्षों में बेरोजगारी नहीं है।" कारपिन्सकी का मत है कि "सोवियत पुरुष यह नहीं जानता कि बेरोजगारी क्या है?" इतली जैमे गैर साम्यवादी देशों ने अपने नागरिकों को 1947 के सविधान के अंतर्गत काम पाने का अधिकार दिया था परन्तु उस सफलता नहीं मिल सकी और वहाँ लाखों की संख्या में लोग बेरोजगार हैं। जहाँ हमारी जैसे विभिन्न देशों ने 'बेरोजगारी भत्ते' द्वारा बेरोजगारी की समस्या का समाधान करने का प्रयत्न किया है वहाँ भारत जैसे अल्पविकसित देश अपना

किया गया है। इसलिए उसका स्वरूप व्यक्तिवादी नहीं समाजवादी है। अनुच्छेद 39 के अनुसार 'नागरिक अपने अधिकारों और स्वतंत्रताओं का उपयोग इस प्रकार नहीं कर सकते कि समाज या राज्य के हितों को क्षति पहुँचे या अन्य नागरिकों के अधिकारों की उल्लंघना हो।'

2 अधिकारों का सकारात्मक स्वरूप—गर साम्यवादी (पूँजीवादी एवं उदारवादी) व्यवस्थाओं में अधिकारों का स्वरूप नकारात्मक होता है और राज्य का कार्यक्षेत्र सीमित होता है। इन व्यवस्थाओं में राज्य का कार्य क्षेत्र के विस्तार को नागरिक अधिकारों का ह्रास समझा जाता है। परंतु समाजवादी व्यवस्थाओं में (सोवियत व्यवस्था में) अधिकारों का स्वरूप सकारात्मक होता है और राज्य के कार्य क्षेत्र के विस्तार का नागरिकों अधिकारों और स्वतंत्रताओं का विस्तार समझा जाता है। जैसे जैसे सामाजिक, आर्थिक और सांस्कृतिक विकास के कार्यक्रम पूरे होते जायेंगे वैसे वैसे सोवियत नागरिकों के अधिकार और स्वतंत्रताओं व्यापक होती जायेगी और उनके जीवन के स्तर में निरंतर सुधार होता जायगा।

3 अधिकारों की सोददेश्यता—सोवियत नागरिकों को जो अधिकार प्रदान करता है वे किसी विशिष्ट उद्देश्य की पूर्ति हेतु प्रदान किये गये हैं। नागरिक उस उद्देश्य से विचलित नहीं हो सकते अर्थात् सोवियत नागरिक अपने अधिकारों और स्वतंत्रताओं का उपयोग 'जनता के हितों के अनुरूप और समाजवादी व्यवस्था को सुदृढ़ बनाने और विकसित करने के लिए ही कर सकते हैं उनके विश्वास नहीं कर सकते। इसी प्रकार सोवियत नागरिक 'कम्युनिज्म के निर्माण के लक्ष्यों के अनुरूप बनाये गये सांघजनिक संगठनों में शामिल तो हो सकते हैं परन्तु कम्युनिज्म विरोधी संगठनों का नहीं वे निर्माण कर सकते हैं और न वे उनमें शामिल हो सकते हैं। जसाकि विशिन्सकी ने कहा है कि "हमारे राज्य में समाजवाद के शत्रुओं के लिए भाषण या प्रेस की स्वतंत्रता नहीं।"

4 अधिकारों की सुनिश्चितता—सोवियत अधिकार पत्र अधिकारों और स्वतंत्रताओं की सिद्धि के लिए साधन प्रदान करता है। उदाहरणार्थ यदि अधिकार पत्र नागरिकों को काम पाने का अधिकार देता है तो वे उसे सुनिश्चित करने के लिए समाजवादी अर्थ व्यवस्था, उत्पादन शक्ति का निरन्तर विकास, नि:शुल्क व्यावसायिक और पेशे सम्बन्धी प्रशिक्षण की व्यवस्था में उद्योग हैं ताकि प्रत्येक नागरिक को रोजगार प्राप्त हो सके।

5 अधिकारों की सायभौमता (समतापूर्णता)—वर्ष 1918 और 1924 के सोवियत सविधान में समानतावादी (co-equalitarian) थे, जहाँ ब्रिटिश के बौद्धिक धर्म का अनुयायी आइरिश रिपब्लिकन सिद्धांत पर नहीं है। जहाँ अमरीका में आइरिश रिपब्लिकन में नाराजानि के साथ भेद है वहाँ सोवियत सविधान नागरिकों में किसी आधार पर

में नागरिकों को वृद्धावस्था, बीमारी, पूरा या आंशिक अक्षमता की अवस्था और रोजी कमाने वाले की मृत्यु की स्थिति में भरण-पोषण का अधिकार देता है। सोवियत सघ में सामाजिक धीमा, पेशन और अक्षमकता भत्ते की व्यापक व्यवस्था द्वारा नागरिकों के भरण पोषण की समस्या का समाधान किया गया है। सोवियत सघ में पेशन पाने की आयु पुरुषों और स्त्रियों के लिए क्रमशः 60 और 55 वर्ष है, कुछ पेशों में पेशन की आयु क्रमशः 55 और 50 वर्ष है, पेशन की मात्रा वतन का 50 से 100 प्रतिशत तक होती है, अस्थायी अक्षमता (बीमारी, गर्भ प्रसूति आदि के कारण) की अवस्था में पेंशिया को भत्ता मिलता है। यदि अस्थायी अक्षमता काम पर लगी छोट या व्यावसायिक सेवा के कारण हो तो भत्ता हर हालत में वतन के बराबर मिलता है।

4 स्वास्थ्य रक्षा का अधिकार—संविधान सोवियत नागरिकों का अनुच्छेद 42 में स्वास्थ्य रक्षा का अधिकार देता है। उनके स्वास्थ्य की रक्षा और उनके दीर्घ एवं सक्रिय जीवन को सुनिश्चित करने के लिए उनके व्यवस्थायें करता है। उदाहरणतः राजकीय स्वास्थ्य संस्थायें नागरिकों को निशुल्क चिकित्सा सेवा प्रदान करती हैं, बाल श्रम का निषेध किया गया है। उद्योगों में श्रम सुरक्षा और स्वास्थ्य के नियमों का पालन किया जाता है, पर्यावरण को बहतर बनाने का प्रयास किया जाता है, रोगों की रोकथाम के लिए शोध के कार्य को प्रासाहन दिया जाता है, आदि।

5 आवास पाने का अधिकार—संविधान अनुच्छेद 44 में नागरिकों को आवास पाने का अधिकार देता है। नागरिकों के इस अधिकार को सुनिश्चित करने के लिए राजकीय और सामाजिक स्वामित्व में आवासों का निर्माण किया जाता है, सहकारी और व्यक्तिगत आवास निर्माण में सहायता दी जाती है और नागरिकों के नियंत्रण में आवासों का उचित आवंटन किया जाता है, आदि।

सोवियत संविधान अनुच्छेद 13 में नागरिकों का व्यक्तिगत सम्पत्ति का अतगत मकान रखने और उसे विरासत में पाने का अधिकार भी देता है। सक्षम में, यदि किसी सोवियत नागरिक के पास अपना मकान नहीं तो उसे निवास के लिये राज्य से आवास प्राप्त करने का अधिकार है।

6 शिक्षा पाने का अधिकार—संविधान के अनुच्छेद 45 में नागरिकों का शिक्षा पाने का जो अधिकार दिया गया है उसकी प्रमुख विशेषतायें निम्न हैं—

- (i) सभी प्रकार की शिक्षा निशुल्क उपलब्ध है।
- (ii) माध्यमिक स्तर तक शिक्षा सावभौम और अनिवार्य है।
- (iii) शिक्षा का माध्यम मातृभाषा है।
- (iv) मातृभाषिक स्तर तक पुस्तकें निशुल्क वितरित की जाती हैं।

के न्यायिक अधिकारों का अभाव में राजनातिक और सामाजिक अधिकार मिथ्या, आडम्बर, दिखावा मात्र और धोखा है। स्तानिन ने तो 1937 में ही स्पष्ट कर दिया कि 'एक भूखे, बेरोजगार व्यक्ति के लिए व्यक्तिगत स्वतंत्रता का कोई महत्त्व नहीं है। मन्ची स्वतंत्रता वही सम्भव है जहां शापण, बेरोजगारी भिखमगी या कल की चिन्ता की समस्या नहीं है।'

9 अधिकारों को 'न्यायिक संरक्षण का अभाव—अनुच्छेद 57 सोवियत नागरिकों को अपने सम्मान और प्रतिष्ठा, जीवन और स्वास्थ्य तथा व्यक्तिगत स्वतंत्रता और सम्पत्ति के अतिक्रमण के विरुद्ध न्यायालय का संरक्षण पाने का अधिकार देता है परन्तु जब कायपालिका अथवा व्यवस्थापिका ही निरपेक्ष ढंग से व्यवहार करने का निश्चय कर ले तो सोवियत न्यायालय नागरिकों को कोई संरक्षण प्रदान नहीं कर सकता। प्रथम, सोवियत अधिकार पत्र में नागरिकों को सर्वधानिक उपचारा का कोई अधिकार नहीं दिया गया जसाकि भारतीय संविधान में नागरिकों का सर्वधानिक उपचारों का अधिकार दिया गया है। दूसरे, सोवियत सच की सर्वोच्च न्यायालय के पास न्यायिक पुनरावलोकन की कोई शक्ति नहीं अर्थात् वह सर्वोच्च सोवियत के किसी कानून को अवैध घोषित करके रद्द नहीं कर सकती। इस तरह सोवियत नागरिकों को नागरिक अधिकारों की रक्षा हेतु न्यायालय का कोई संरक्षण प्राप्त नहीं।

10 शोषण का अभाव—सोवियत संविधान—किसी नागरिक को किसी दूसरे नागरिक के शोषण का अधिकार नहीं देता। निस्संदेह सोवियत संविधान अनुच्छेद-13 में नागरिकों को व्यक्तिगत सम्पत्ति का अधिकार देता है परन्तु वह उसके कारण किसी अन्य नागरिक को करने के कारण से सेवा के लिए नहीं रख सकता। सोवियत सच में व्यक्तिगत सम्पत्ति का मुख्य स्रोत श्रम द्वारा उपार्जित श्रम है, किराया, व्याज या लाभ द्वारा प्राप्त अनुपार्जित श्रम नहीं।

11 अधिकारों को राजकीय संरक्षण—सोवियत अधिकार पत्र सोवियत नागरिकों के अधिकारों को 'न्यायिक संरक्षण' का प्रदान नहीं करता परन्तु राजकीय संरक्षण प्रदान करता है। अनुच्छेद 57 के अनुसार "व्यक्ति का सम्मान और नागरिकों के अधिकारों एवं स्वतंत्रताओं की रक्षा सभी राजकीय निकायों, सार्वजनिक संगठनों और अधिकारियों का कर्तव्य है।" अनुच्छेद 58 के अनुसार नागरिकों को अपनी आवश्यकताओं के विरुद्ध शिकायत भी दर्ज कर सकने के अधिकार होने पर क्षतिपूर्ति (मुआवजा) भी प्राप्त कर सकते हैं।

12. विदेशी नागरिकों के लिए अधिकारों की व्यवस्था—सोवियत अधिकार पत्र दूसरे देशों के नागरिकों के लिए भी अधिकारों की व्यवस्था करता है उदाहरणतः अनुच्छेद 37 सोवियत सच में अन्य देशों के नागरिकों और राज्यरहित व्यक्तियों को कानून द्वारा प्रदत्त अधिकारों और स्वतंत्रताओं की गारंटी देता है। ये व्यक्तिगत, साम्प्रतिक पारिवारिक तथा अन्य अधिकारों के रक्षाय न्यायालय

इस स्वतंत्रता के साथ यह शर्त भी जुड़ी हुई है कि नागरिक इसका प्रयोग कम्पनिज्म के निर्माण के उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए ही कर सकता है, उसके विरुद्ध नहीं।

9 राजकीय और सावजनिक मामलों में भाग लेने का अधिकार—अनुच्छेद 48 के अनुसार 'सोवियत नागरिकों को राजकीय और सावजनिक मामलों के संचालन में तथा श्रविल सघीय और स्थानीय महत्व के कानूनों और निणयों पर विचार विमर्श तथा उनकी स्वीकृति में भाग लेने का अधिकार है।' नागरिकों के इस अधिकार को सुनिश्चित करने के लिए सविधान उन्हें जन प्रतिनिधियों की सोवियतों और अन्य निर्वाच्य राजकीय निकायों को निर्वाचित करने और उनमें निर्वाचित होने, राष्ट्रव्यापी विचार विमर्श और मतदान में भाग लेने तथा सभाओं में भाग लेने का अवसर देता है।

10 प्रस्ताव पेश करने और श्रुतियों की श्रालोचना करने का अधिकार—अनुच्छेद 49 के अनुसार, "सोवियत संघ के प्रत्येक नागरिक को राजकीय निकायों और भावजनिक सगठनों के कार्यों में सुधार लाने के प्रस्ताव पेश करने और उनके काम की श्रुतियों की श्रालोचना करने का अधिकार है।" अधिकारियों का भी यह दायित्व है कि वे निर्धारित अवधि के भीतर सुझावों और अनुरोधों की जांच करें, उनके उत्तर दें और उचित कार्रवाई करें। नागरिकों को उनके प्रस्तावों या श्रालोचनाओं के लिए 'उत्पीडित' नहीं किया जा सकता। दूसरे शब्दों में श्रालोचना के लिए 'उत्पीडन' को निषिद्ध कर दिया गया है।

11 भाषण एवं सभा का अधिकार—अनुच्छेद 50 सोवियत नागरिकों को 'भाषण, प्रेस, एकत्र होने, सभा करन सबको पर जुनूस निकालने और प्रदर्शन करने की स्वतंत्रता प्रदान करता है।' परंतु अनुच्छेद 50 नागरिकों की इस स्वतंत्रता पर यह प्रतिबंध भी लगाता है कि वे इसका प्रयोग "जनता के हितों के अनुरूप और समाजवादी व्यवस्था को सुदृढ़ तथा विकसित करने के लिए ही कर सकते हैं" अर्थात् नागरिक इन स्वतंत्रताओं का प्रयोग समाजवाद के विरुद्ध नहीं कर सकते। समाजवादी व्यवस्था का मनसा, कमाना वाचना विरोध देश-द्रोहिता की सना में आता है। जिस ढंग से प्रसिद्ध सोवियत उपन्यासकार और नोबेल पुरस्कार विजेता आ. वासिल पोस्तरनक को उसके उपन्यास "ओ जिवागो" के लिए उत्पीडित किया गया और अन्त में उनकी मृत्यु हो गई वह सोवियत संघ में अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता की वास्तविकता को प्रकट करता है। स्तालिन की पुत्री स्वतलाना और सखाराम को भी उत्पीडित किया गया है।

12 सावजनिक सगठनों में शामिल होने का अधिकार—अनुच्छेद 51 नागरिकों को सावजनिक सगठनों में शामिल होने का अधिकार देता है। यह अधिकार उनके राजनीतिक कार्यकाय और पहलकदमी का तथा उनकी विविध शक्तियों की

समानता को सुनिश्चित करता है। अनुच्छेद 35 के अनुसार शिक्षा, व्यवसाय और पेशा में, रोजगार, पारिश्रमिक, पदोन्नति और सामाजिक, राजनीतिक तथा सांस्कृतिक कार्यों में स्त्रियों को पुरुषों के बराबर अधिकार प्राप्त है। सविधान स्त्रियों के लिए श्रम और स्वास्थ्य रक्षा हेतु विशेष व्यवस्थाओं की अर्थात् कार्य के घण्टों में कमी की व्यवस्था करता है, माताओं और शिशुओं के लिए विशेष मरक्षण की व्यवस्था करता है, गभवती स्त्रियों के लिए सवेतन छुट्टियों की व्यवस्था करता है, मतदान पदा करने वाली माताओं को प्रोत्साहन देने के लिए "बोर माता" (Mother Heroine) मातृत्व की शान नामक पदक (Order of Maternity Glory), मातृत्व पदक (Motherhood Medal), जसी उपाधियों की व्यवस्था की गयी है।

जाति और नस्ल की समानता—सोवियत सविधान विभिन्न जातियों और नस्लों के सोवियत नागरिकों को समान अधिकार प्रदान करता है। नागरिकों को इस अधिकार को सुनिश्चित करने के लिए सविधान अनेक प्रकार की व्यवस्थाएँ करता है। प्रथम, सविधान सभी राष्ट्रों और राष्ट्रीयताओं के चहुँमुखी विकास की व्यवस्था करता है तथा उन्हें एक-दूसरे के निकट लाने की नीति अपनाता है। जाति और नस्ल के आधार पर किसी प्रकार की भिन्नता करना और उनमें अन्यायता, शत्रुता घयवा घणा को किसी प्रकार प्रोत्साहन देने को कानूनी रूप से दण्डनीय बनाया गया है। दूसरे, सविधान किसी राष्ट्र या राष्ट्रीयता को किसी दूसरे राष्ट्र या राष्ट्रीय से प्राथमिकता नहीं देता और न किसी एक की किसी दूसरे पर भाषा या संस्कृति को थोपता है। तीसरे, सविधान सघ के एकको को राष्ट्र और राष्ट्रीयता पर आधारित करता है भूगोल या क्षेत्र पर नहीं। एकको के नाम भी जातियों पर आधारित है। चौथे सोवियत सघ के एकक स्वायत्तशासी इकाइयाँ हैं। पाँचवें, प्रत्येक सघ गणराज्य, स्वायत्त गणराज्य, स्वायत्त प्रदेश और स्वायत्त इलाके को सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत में समान प्रतिनिधित्व प्राप्त है। छठे, प्रत्येक एकको को अपनी व्यवस्थापिका, न्यायपालिका, पाठशाला और महाविद्यालय में अपनी भाषा के प्रयोग का अधिकार है। सातवें, प्रत्येक सामाजिक, राजनीतिक मन्त्र को अपनी भाषा, संस्कृति और साहित्य का विकास करने का अधिकार है।

सोवियत नागरिकों के अधिकारों के सम्बन्ध में दूसरा महत्वपूर्ण सिद्धान्त यह है कि सोवियत सविधान और सोवियत कानून नागरिकों को उनके अधिकारों को गारण्टी देता है वे उनका पूरा उपयोग करते हैं।

सोवियत समाजवादी व्यवस्था नागरिकों के अधिकारों और स्वतन्त्रता के उत्तरात्तर विस्तार का भी धारणा देती है। अर्थात् देश-देश के अर्थ और सांस्कृतिक विकास के कार्यक्रमों का पूर्ण रूप से निर्धारण करने सहित सुधार हेतु जायदाद और अन्य अधिकारों और स्वतन्त्रता

सकता है जब वह अपराध स्थल पर ही पाया गया हो अथवा गवाह उसकी ओर इशारा करें। परन्तु इस हालत में भी व्यक्ति को पकड़ने के 72 घण्टे के भीतर उसे समाहर्ता के समक्ष प्रस्तुत करना होता है जो उसकी गिरफ्तारी के वारण्ट जारी कर सकता है अथवा उसे रिहा कर सकता है। किसी अभियुक्त को अत्रिक् से अत्रिक् छ महीने तक हिरासत में रखा जा सकता है।

अनुच्छेद 55 नागरिकों का घर की अनुल्लघनीयता की गारण्टी देता है अर्थात् बिना कानूनी आधार के कोई भी व्यक्ति किसी घर में, उसमें रहने वाले व्यक्ति की इच्छा के बिना, प्रवेश नहीं कर सकता।

अनुच्छेद 56 नागरिकों के व्यक्तिगत जीवन को पत्र-व्यवहार को, टेली फोन, वार्ता और तार सन्देशों की गोपनीयता को कानूनी सक्षरण प्रदान करता है।

नागरिकों के उक्त अधिकारों की यदि कोई उल्लघना करता है तो दोषी व्यक्ति दण्ड सहित के अतःगत उत्तरदायी होता है।

16 न्यायालय का संरक्षण पाने का अधिकार—अनुच्छेद 57 के अनुसार, 'राजकीय निकायों, सावजनिक सगठनों और अधिकारियों का यह कर्तव्य है कि वे व्यक्ति के सम्मान और नागरिक अधिकारों एवं स्वतन्त्रताओं की रक्षा करें। यदि नागरिकों के सम्मान और प्रतिष्ठा, जीवन और स्वास्थ्य का तथा व्यक्तिगत स्वतन्त्रता और सम्पत्ति का अतिक्रमण होता है तो वे न्यायालय का संरक्षण पा सकते हैं।

17 शिकायत करने और क्षतिपूर्ति प्राप्त करने का अधिकार—अनुच्छेद 58 नागरिकों को अधिकारियों, राजकीय निकायों और सावजनिक सगठनों की काय बाहियों के विरुद्ध शिकायत दर्ज कराने का अधिकार देता है। सविधान इन शिकायतों की कानून द्वारा निर्धारित प्रक्रिया और निर्धारित समय में जाच की व्यवस्था करता है। अधिकारियों को ऐसे काय जो कानून के विरुद्ध हैं या उनकी शक्तियों से बाहर हैं या नागरिकों के अधिकारों का अतिक्रमण करने हैं तो नागरिक कानून द्वारा स्थापित प्रक्रिया के अनुसार न्यायालय में अपील कर सकते हैं और यदि उनके कार्यों से उन्हें कोई क्षति होती है तो उन्हें क्षतिपूर्ति (मुआवजा) प्राप्त करने का अधिकार है।

18 व्यक्तिगत सम्पत्ति का अधिकार—सोवियत नागरिकों को व्यक्तिगत सम्पत्ति का अधिकार प्राप्त है। परन्तु इसे अधिकार पत्र के अध्यायो (अध्याय 6 और 7) द्वारा प्रदान नहीं किया गया है। इसे आर्थिक व्यवस्था से अध्याय 2 व अनुच्छेद 13 में प्रदान किया गया है। आर्थिक व्यवस्था में इसका वयुन ही इसका स्वरूप को स्पष्ट कर देता है। अर्थात् व्यक्तियों की व्यक्तिगत सम्पत्ति का मुख्य आधार व्यक्तिगत श्रम द्वारा उपाजित आय है सेवा, किराया, व्याज या लाभ द्वारा प्राप्त उपाजित आय नहीं। नागरिक सम्पत्ति का उत्तराधिकारी नियुक्त कर या

नागरिकों को काम पाने के अधिकार को प्रदान नहीं कर सके और न ही बेरोजगारी भत्ते की व्यवस्था कर सके हैं।

सोवियत सघ में काम पाने के अधिकार का यह कदापि अर्थ नहीं कि प्रत्येक नागरिक को एक जैसा काय और एक जैसा वेतन प्राप्त हो। यह न तो सम्भव है और न कुशलता के लिए उपयोगी है। अतः सोवियत सविधान "मात्रा और गुण" के आधारे पर पारिश्रमिक की भिन्नताओं को स्वीकार करता है। परन्तु सोवियत सघ में वेतनों की भिन्नता इतनी अधिक नहीं कि कोई नागरिक उन भिन्नताओं के कारण किसी दूसरे नागरिक का शापण कर सके। वस्तुतः सोवियत सघ में समाजवादी अर्थ व्यवस्था के कारण शोषण के सभी रूपों को (व्यक्तिगत सेवा, किराया, ब्याज, लाभ, आदि को) समाप्त कर दिया गया है।

सोवियत सघ में नागरिकों को व्यक्तिगत कारोबार करने का भी अधिकार है। उदाहरणतः नागरिक ऐसे कुटीर उद्योगों, कृषि, सुविधाओं तथा दूसरे क्षेत्रों में ऐसे व्यक्तिगत कारोबार कर सकते हैं जो उनके स्वयं तथा परिवार के सदस्यों के श्रम पर आधारित हों। वे दूसरे नागरिकों को अपने व्यक्तिगत कारोबार में सेवा में नहीं रख सकते।

2 विश्राम और अवकाश पाने का अधिकार—सोवियत सविधान काम के साथ विश्राम और अवकाश को भी व्यक्तिगत विकास के लिए आवश्यक समझता है। यदि काम अनिवार्य है तो विश्राम और अवकाश भी अनिवार्य है। अतः सोवियत सविधान अनुच्छेद 41 में नागरिकों को विश्राम और अवकाश का अधिकार देता है। इस अधिकार का सांकेतिक प्रतीक हेतु सविधान मजदूरों और अन्य कामचारियों के लिए साप्ताहिक में 41 घण्टे के काम को निश्चित करता है, (कुछ व्यवसायों और उद्योगों में यह अधिक 36 घण्टे है और रात के समय काम करने वालों के लिए काम के घण्टे और भी कम हैं), सवेतन वार्षिक छुट्टियों और साप्ताहिक अवकाश आदि की व्यवस्था भी करता है। अवकाश के समय के विवेकमग्न उपयोग, शारीरिक विकास और सांस्कृतिक स्तर को ऊंचा उठाने के लिए अनेक प्रकार की सुविधाओं की भी व्यवस्था की गयी है। उदाहरणतः सारे देश में विश्राम गृहों, मनोरंजन गृहों, क्लबों आदि का जाल बिछा दिया गया है ताकि प्रत्येक नागरिक अपनी रुचि के अनुसार मनोरंजन के साधनों को प्राप्त कर सके। ये सब सुविधायें नागरिकों को निःशुल्क अथवा नाम मात्र के शुल्क पर (30% शुल्क पर) उपलब्ध हैं।

3 भरपूर पोषण पाने का अधिकार—सोवियत सविधान सोवियत नागरिकों को जिस मात्रा तक सामाजिक सुरक्षा का आश्वासन देता है वह पूरा जीवादी देशों में कहीं भी विद्यमान नहीं है। वृद्धावस्था बीमारी पूरा या आंशिक अक्षमता की जो अवस्थायें पूरा जीवादी देशों के नागरिकों की निरंतर चिन्ता का कारण बनती रहती हैं वे वित्तीय सोवियत नागरिकों को नहीं सताती। सोवियत सविधान

लिए दिखाया मात्र है। संक्षेप में, पश्चिमी लेसक सोवियत अधिकार पत्र को अत्यावहारिक और अवास्तविक मानते हैं।

दूसरा विचार समाजवादी लेखकों एवं समाजवाद के समर्थकों का है जो सोवियत अधिकार पत्र को, जैनाकि ब्रिटिश पत्र फिनांशियल टाइम्स ने सोवियत संविधान के प्रारूप के बारे में कहा था, एक "ऐतिहासिक वस्तावेज" मानते हैं। इनका मत है कि सोवियत सघ ने कम से कम जीवन की मूल समस्या भरण पोषण की समस्या का समाधान हमेशा के लिए कर लिया है। अमरीकी पत्र 'बाल्टीमोर सन' ने इस बात को स्वीकार किया है कि सोवियत सघ का संविधान "पश्चिम के किसी भी संविधान की तुलना में सोवियत नागरिकों के लिए अधिक व्यापक अधिकारों की शारण्टी करता है। वे अधिकार हैं काम करने, आराम पाने, व्यवसाय का चयन करने, सामाजिक सुरक्षा, आवास, शिक्षा और निशुल्क चिकित्सा सहायता पाने का अधिकार।"

सोवियत अधिकार पत्र के विपक्ष और पक्ष में मुख्यतः निम्न तक दिये जाते हैं—

A विपक्ष में विचार

सोवियत अधिकार पत्र की आलोचना मुख्यतः निम्न आधारों पर की जाती है—

1 समाजवादी व्यवस्था द्वारा मर्यादित—सोवियत नागरिकों के अधिकारों और स्वतंत्रताओं पर सबसे बड़ी आपत्ति यह है कि उन्हें एक विचारधारा समाजवादी विचारधारा द्वारा मर्यादित कर लिया गया है अर्थात् नागरिक अपनी भाषण, प्रेस एकाग्र होने, सभा करने, जलूस निकालने और प्रदर्शन करने की स्वतंत्रता का प्रयोग "जनता के हितों के अनुरूप और समाजवादी व्यवस्था को सुदृढ़ बनाने एवं विकसित करने के लिए" तो कर सकते हैं परन्तु उसके विरुद्ध नहीं कर सकते। दूसरे शब्दों में सोवियत नागरिकों पर एक विचारधारा थोप दी गयी है और वे अपनी स्वतंत्र इच्छा से अपने अधिकारों का प्रयोग नहीं कर सकते। 'जनहित क्या है?' और इसे "कौन निर्धारित करता है?" यदि इन प्रश्नों का उत्तर केवल साम्यवादी दल और उसके नेताओं द्वारा निर्धारित किया जाना है तो नागरिक अधिकारों और स्वतंत्रता की बात करना मिथ्या है। सोवियत नागरिक अपनी इच्छा द्वारा निर्धारित लोकतंत्र या समाजवाद का समर्थन नहीं कर सकते, केवल सोवियत साम्यवादी दल द्वारा निर्धारित समाजवाद का ही अनुसरण कर सकते हैं। संक्षेप में, सोवियत सघ में उस प्रकार का लोकतंत्र अथवा लोकतान्त्रिक समाजवाद नहीं जिस प्रकार अमरीका, ब्रिटेन या भारत में पाया जाता है।

2 'विपक्ष' और 'विमत' का अभाव—सोवियत सघ में विपक्ष और विमत अनुपस्थित ही नहीं बल्कि उसे उत्प्रेषित भी किया जाता है। सोवियत सघ में भाषण अभिव्यक्ति संगठन की जिस स्वतंत्रता की बात की जाती है वह वस्तुतः

- (v) पढाई के साथ साथ काम करने वाले लोगों के लिये शिक्षोत्तर गति विधियों, साथकालीन पाठ्यक्रमों और पत्राचार द्वारा माध्यमिक शिक्षा की व्यवस्था है। सोवियत सघ में स्व-शिक्षा की सुविधायें भी उपलब्ध हैं।
- (vi) शिक्षा का पाठ्यक्रम राज्य द्वारा निर्धारित है चाहे वह शिक्षा तकनीकी, वैज्ञानिक, सामाज्य, संगीत, साहित्य या अन्य किसी क्षेत्र की हो।
- (vii) सर्वश्रेष्ठ विद्यार्थियों के लिए उच्चतर शिक्षा प्राप्त करने हेतु छात्रवृत्तियों एवं अनुदान सहायता की व्यापक व्यवस्था है। जो प्रतिष्ठान उच्च शिक्षा हेतु जिन विद्यार्थियों का छात्रवृत्तिया या अनुदान सहायता देने के लिये पूरी करने के बाद उनके लिए उन्हीं में काम करने की व्यवस्था कर दी जाती है।
- (viii) शिक्षा का व्यावहारिक कार्यों और उत्पादन की ओर अभिमुख किया गया है।

शिक्षा की सुविधाओं के कारण सोवियत सघ में साक्षरता की दर विश्व में सबसे अधिक है। यह यदि शत प्रतिशत नहीं तो 90 प्रतिशत अवश्य है।

सोवियत शिक्षा पद्धति की विशेषता यह है कि वह सोईश्य है अर्थात् वह नागरिकों के मानसिक और शारीरिक विकास को सुनिश्चित करती है और उन्हें समाजवादो व्यवस्था के अत्यंत उपयोगी भंग बनाती है। इस प्रकार की शिक्षा पद्धति की हानि यह है कि यह व्यक्ति को स्वतंत्र विकास का कोई अवसर प्रदान नहीं करती। वह तो विशोरावस्था में ही व्यक्ति के मस्तिष्क (विचारों) को नियंत्रित कर लेती है।

7 सांस्कृतिक उपलब्धियों के उपयोग का अधिकार—अनुच्छेद 46 नागरिकों का सांस्कृतिक उपलब्धियों के उपयोग का व्यापक अधिकार देता है, राजनीय तथा अन्य सांस्कृतिक सहायनयों (पुस्तकालयों, अजायबघरों) में देश तथा विश्व की जो सृष्टि (श्रेष्ठ पुस्तकें, चित्रकारी तथा कला के नमूने) सुरक्षित है, उस पर उनसे पहले को सुनिश्चित करता है। इस तरह सविधान नागरिकों को अपने सांस्कृतिक स्तर को ऊंचा उठाने और अपनी विविध बौद्धिक आवश्यकताओं को सन्तुष्ट करने के व्यापक अवसर प्रदान करता है।

8 वैज्ञानिक, तकनीकी और कलात्मक सृजन का अधिकार—सोवियत अधिकार पत्र सभा की बौद्धिक समृद्धि के लिए नागरिकों का अनुच्छेद 47 में वैज्ञानिक तकनीकी और कलात्मक सृजन का पूरी स्वतंत्रता देता है। इसे सुनिश्चित करने के लिए सविधान जहां वैज्ञानिक शोध, आविष्कार और नवीन विचारों, साहित्य एवं कलाओं के विकास को प्रोत्साहित करता है तथा लेखकों, आविष्कारकों और नवीन विचारकों के अधिकारों को कानून द्वारा सुरक्षित रखता है, वहीं

और व्यवस्थापिका के अत्याचार के विरुद्ध नागरिकों को कोई संरक्षण प्रदान नहीं कर सकती तो न्यायालय के संरक्षण की बात करना मिथ्या है।

7 सशोधन की सरल प्रक्रिया—निस्सन्देह संविधान सभा के लिए एक विशिष्ट प्रक्रिया की व्यवस्था करता है और सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदनों के, पृथक्-पृथक् रूप से, कुल सदस्यों के दो-तिहाई बहुमत से ही संशोधन पारित हो सकता है परंतु इस पर भी सोवियत संविधान में संशोधन करना सरल है। प्रथम संविधान नागरिकों के मूल अधिकारों और स्वतंत्रताओं तथा संविधान की अन्य व्यवस्थाओं के संशोधन में कोई अंतर नहीं करता। दोनों को एक ही प्रक्रिया द्वारा संशोधित किया जा सकता है। दूसरे सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदनों में साम्यवादी दल या उनके समर्थक समूहों का बहुत्व है और विरोध या विपक्ष नाम की वहा कोई चीज नहीं। अतः सदनों में दो-तिहाई बहुमत प्राप्त करना अत्यधिक सरल कार्य है। तीसरे, असंवैधानिक कानून भी तब तक लागू रहते हैं जब तक उन्हें संवैधानिक संशोधनों द्वारा वैध नहीं बना दिया जाता और अनेक बार अमरवातिक कानूनों को संवैधानिक बनाने के लिए संशोधनों की आवश्यकता ही नहीं समझी जाती। चौथे संवैधानिक संशोधनों में सभ के एकको अथवा नागरिकों की कोई भूमिका या भागीदारी नहीं।

B पक्ष में विचार

उपरोक्त आलोचनाओं के बाद भी यह कहना सरल नहीं कि सोवियत नागरिकों को प्रदान किये गये सभी अधिकार और स्वतंत्रताएँ निम्न, सारहीन अथवा महत्वहीन हैं। सोवियत अधिकार पत्र का आर्थिक और सामाजिक सुरक्षा का पहलू इतना सुदृढ, वास्तविक और महत्वपूर्ण है कि कोई भी न्यायोचित पश्चिमी आलोचक उससे शकित नहीं हो सकता है अर्थात् उसकी अनदेखी या उससे असहमति नहीं हो सकती। सोवियत सभ में आर्थिक और सामाजिक सुरक्षा की जो व्यवस्थायें की गयी हैं शिक्षा की जो सुविधायें दी गयी हैं और सांस्कृतिक उल्लङ्घना के उपयोग की जो व्यवस्थायें की गयी हैं उन सबसे सोवियत नागरिक इतने सन्तुष्ट हैं कि उन्हें राजनीतिक स्वतंत्रताओं का अभाव बिल्कुल नहीं अस्वीकारता बल्कि ही पश्चिमी लेखकों का उनका अभाव अस्वीकारता है। पश्चिमी लेखक इस बात से इनकार नहीं कर सकते कि राजनीतिक स्वतंत्रता प्राप्त गर साम्यवादी देशों के सामान्य नागरिकों को धराजगरी, शोषण अभाव, स्वास्थ्य और आवास की समस्याओं से जीवन भर जूझना पड़ता है। सोवियत सभ के सामान्य नागरिक कम से कम जीवन की इन समस्याओं से मुक्त हैं।

सोवियत अधिकार पत्र का सम्यक्त मूल्यतः निम्न आधारों पर किया जाता है—

1 आर्थिक और सामाजिक अधिकारों की वास्तविकता—सोवियत अधिकार पत्र नागरिकों को काम पाने, व्यवसाय का चयन करने, आराम और विश्राम

सृष्टि को बढ़ावा देता है। किसी सावजनिक सगठन में शामिल होना अथवा न होना यह पूरात व्यक्तिगत मामला है। परंतु अनुच्छेद 51 इस बात की भी व्यवस्था करता है कि "सगठन कम्युनिज्म के निर्माण के लक्ष्यो के अनुरूप ही हो सकते हैं।" इसका स्पष्ट अर्थ है कि सोवियत सघ में नागरिक किमी ऐम सगठन का निर्माण नहीं कर सकते और न ही उसमें शामिल हो सकते हैं जो साम्यवाद के निर्माण में बाधक हो।

13 अन्तःकरण की स्वतंत्रता—साम्यवादी विचारावारा धर्म विरोधी है। परन्तु सोवियत सघ बहुजातीय देश है। वहाँ विविध धर्मों के लोग निवास करते हैं। अतः अनुच्छेद 52 नागरिकों को 'अन्तःकरण की स्वतंत्रता' प्रदान करता है। सोवियत नागरिक किमी भी धर्म को अपना सकता है किमी धर्म को अपनाने से इन्कार कर सकता है अथवा वह अतीश्वरवाद (Atheism) का प्रचार कर सकता है। परन्तु किसी नागरिक को धर्म के प्रचार के नाम पर नागरिकों में भ्रष्टाचार या घणा को भडकाने का अधिकार नहीं। राज्य धर्म के मामलों में हस्तक्षेप नहीं करता। सोवियत सघ में धर्म राज्य से और स्कूल से पृथक् है। राज्य नागरिकों के धार्मिक विश्वासों के आधार पर उनमें कोई भिन्नता नहीं करता। किसी को धर्म के आधार पर कोई विशेषाधिकार प्राप्त नहीं है। नागरिकों के निजी दस्तावेजों में भी उनके धर्म का कोई उल्लेख नहीं किया जाता। यदि कोई धर्म, धार्मिक स्वतंत्रता के नाम पर, नागरिकों के स्वास्थ्य को हानि पहुंचाता है अथवा नागरिकों के व्यक्तित्व और अधिकारों का अतिप्रमण करता है और सामाजिक दृष्टि से उपयोगी कार्य करन अथवा नागरिक कर्तव्यों को निभाने से रोकता है तो राज्य धर्म को इस प्रकार के कार्यों पर रोक लगा सकता है।

14 परिवार की सुरक्षा का अधिकार—अनुच्छेद 53 परिवार को राज्य का संरक्षण प्रदान करता है। विवाह स्त्री पुरुष की स्वतंत्र सहमति पर आधारित है। पति-पत्नी पारिवारिक सम्बन्धों में पूरी तरह समान हैं। राज्य अनेक प्रकार की व्यवस्थाओं और सुविधाओं द्वारा परिवार को सहायता करता है। उदाहरणतः राज्य ने शिशुओं की देखभाल के लिए शिशु-गृहों की स्थापना की है, सामुदायिक सेवाओं और सार्वजनिक भोजन व्यवस्था प्रणाली को सगठित किया है, बच्चों के जन्म पर राज्य अनुदान देता है बड़े परिवारों को बच्चों के लिए भत्ते और लाभ प्रदान करता है।

15 व्यक्तिगत अधिकार और स्वतंत्रताएँ अर्थात् व्यक्ति, घर और व्यक्तिगत जीवन की अनुल्लघनीयता—सोवियत सविधान नागरिकों का कुछ व्यक्तिगत अधिकार और स्वतंत्रताएँ भी प्रदान करता है। उदाहरणतः अनुच्छेद 54 नागरिकों को व्यक्ति की अनुल्लघनीयता (Inviolability) की गारंटी देता है अर्थात् किमी व्यक्ति को न्यायालय के निर्णय अथवा समाहर्ता के वारण्ट के बिना गिरफ्तार नहीं किया जा सकता। समाहर्ता के वारण्ट के बिना किसी व्यक्ति को तभी पकड़ा जा

हैं अर्थात् नागरिक व्यक्तिगत सम्पत्ति को विरासत में प्राप्त कर सकते हैं परन्तु मुनाफाखोरी समाजवाद के सिद्धांतों के विपरीत है। यदि सम्पत्ति को अर्बेध ढंग से प्राप्त किया जाता है अथवा इसका प्रयोग अनुपाजित आय प्राप्त करने के लिए किया जाता है तो इसके विरुद्ध बड़ी बानूनी बायबाही की जा सकता है। पूँजीवादी दशों में व्यक्तिगत सम्पत्ति की अतिरिक्त स्वतंत्रता होती है परन्तु सोवियत संघ में व्यक्तिगत सम्पत्ति के अधिकार के अंतर्गत जिन वस्तुओं को लिया जाता है वे हैं, "दैनिक उपयोग, व्यक्तिगत उपयोग और सुविधा की वस्तुएँ एक छोटी जोत तथा उससे सम्पन्नित भोजन और अन्य वस्तुएँ, एक मकान और श्रम द्वारा उपाजित बचन।"

- 19 कानून के समक्ष समानता
- 20 स्त्री-पुरुष की समानता
- 21 जाति और नस्ल की समानता

सोवियत नागरिकों के इन अधिकारों का वरुण "सोवियत अधिकारों के सामान्य सिद्धान्त" के अंतर्गत किया गया है। अतः इनका अध्ययन उसी स्थान पर कीजिए।

- 22 विदेशी नागरिकों के अधिकार
- 23 विदेशी नागरिकों को शरण लेने का अधिकार

इनका वरुण 'सोवियत अधिकार पत्र की प्रकृति' के अंतर्गत विन्दु 12 और 13 पर किया गया है। अतः इनके अध्ययन के लिए उही विन्दु का अध्ययन कीजिए।

मूल्यांकन (Evaluation)—सोवियत अधिकार पत्र के सम्बन्ध में दो प्रकार के विचार व्यक्त किये गए हैं। एक विचार फाइवर, फिनसोड, मुनरो, न्यूमैन जैसे पश्चिमी लेखकों का है जो सोवियत अधिकार-पत्र को उम कागज के टुकड़े के योग्य भी नहीं समझते जिसे पर उहे लिखा गया है। इन लेखकों का मत है कि सोवियत अधिनायकवादी सर्वाधिकारवादी समाजवादी व्यवस्था में नागरिक अधिकारों और स्वतंत्रता की बात करना मिथ्या है। जसाकि फिनसोड ने कहा है कि "सोवियत अधिनायकवादी प्रदत्त विभिन्न अधिकार पुरातन महत्त्वहीन है यद्यपि जीवन के प्रत्येक क्षेत्र को राज्य द्वारा नियमित और नियंत्रित किया जाता है।" कास्टर और अन्य लेखकों का मत है कि "ईश्वर में आस्था रखने वाले व्यक्तियों के लिए साम्यवादी दल की सदस्यता या शासन के उच्च पद प्राप्त करना असम्भव है।" जब नागरिकों को स्वतंत्र भाषण, अभिव्यक्ति और संगठन की स्वतंत्रता नहीं है और वे समाजवादी व्यवस्था के विरुद्ध विचार व्यक्त नहीं कर सकते और साम्यवाद विरोधी संगठनों का निर्माण नहीं कर सकते तो नागरिक अधिकारों और स्वतंत्रता की बात करना केवल दिखावा मात्र है। इसीलिए ये लेखक सोवियत अधिकार पत्र को केवल "शुभार" मात्र मानते हैं जो घरेलू और विदेशी जनमन को प्रभावित करने के

है कि "जो काम नहीं करता वह भोजन भी नहीं करता ।" सोवियत ग्रहव्यवस्था का मूल सिद्धांत यह है कि "प्रत्येक से उसकी क्षमतानुसार प्रत्येक को उसके काम के अनुसार ।"

सोवियत संघ में काम करना सम्मान का विषय है । अच्छे श्रमिका का प्रासाहन देने के लिए वहाँ उपाधियों की व्यवस्था भी की गयी है । "समाजवादी श्रम का नायक" (Hero of Socialist Labour) की उपाधि इसी प्रकार की उपाधि है ।

3 सामाजिक सम्पत्ति की रक्षा करना—सम्पत्ति का सामाजिक स्वरूप ही सोवियत नागरिकों की खुशहाली और उन्नति का मूल आधार है । अतः सामाजिक सम्पत्ति की हिफाजत और रक्षा करना प्रत्येक नागरिक का कर्तव्य है । अनुच्छेद 61 सोवियत नागरिकों का यह दायित्व निश्चित करता है कि "वे समाजवादी सम्पत्ति की हिफाजत और रक्षा करें, उसके दुरुपयोग और अपव्यय को रोकें और उसका मितव्ययिता से उपयोग करें ।" यदि कोई नागरिक सामाजिक सम्पत्ति को हानि पहुँचाता है तो उसे कानून द्वारा दण्डित किया जा सकता है ।

4 राज्य के हितों की रक्षा करना—अनुच्छेद 62 के अनुसार "सोवियत नागरिकों का यह कर्तव्य है कि वे सोवियत राज्य के हितों की रक्षा करें और उसकी शक्ति और प्रतिष्ठा को बढ़ा दें । समाजवादी मातृभूमि की रक्षा करना प्रत्येक नागरिक का पवित्र कर्तव्य है । मातृभूमि से गद्दारी करना जनता के विरुद्ध गम्भीर अपराध करने के समान है ।"

5 सैनिक सेवा करना—अनुच्छेद 63 के अनुसार "सोवियत नागरिकों का यह सम्मानपूर्ण कर्तव्य है कि वे सोवियत संघ की सशस्त्र सेनाओं की पक्तियों में सेवा करें ।" सोवियत संघ में 18-19 वर्ष के बच्चों के लिए 2-4 वर्ष के लिए सेना में सक्रिय रूप से काम करना अनिवार्य है । वहाँ 50 वर्ष की आयु तक के नागरिकों को सुरक्षित सेना के भ्रम समझा जाता है ।

6 अन्य नागरिकों की जातीय (राष्ट्रीय) प्रतिष्ठा का आदर करना—सोवियत संघ एक बहुजातीय राज्य है । अतः उसकी विविध जातियों में मैत्रीभाव और एकता की भावनाएँ पैदा करने के लिए आवश्यक है कि वे एक दूसरे की जातीय प्रतिष्ठा का आदर करें । इस उद्देश्य को दृष्टिकोण में रखते हुए ही सोवियत संविधान अनुच्छेद 64 में नागरिकों के पारस्परिक व्यवहार सम्बन्धी कर्तव्यों को निर्धारित करता है । इस अनुच्छेद के अनुसार प्रत्येक सोवियत नागरिक का कर्तव्य है कि वह 'अन्य नागरिकों की जातीय प्रतिष्ठा का आदर करे और बहुजातीय सोवियत राज्य की जातियों एवं उपजातियों की मैत्री को सुदृढ़ बनाये ।

7 अन्य व्यक्तियों के अधिकारों और हितों का सम्मान करना—दूसरे के

वहाँ अनुपस्थित है। प्रावधान ने 22 जून, 1936 के पत्र में ही स्पष्ट कर दिया था कि "साम्यवादी पार्टी में भिन्न विचार रखने वालों को हम कागज का नए टुकड़ा देंगे और न (समाचार पत्र में) एक इंच ध्यान देंगे।" इस तथ्य को धुलापा नहीं जा सकता कि सोवियत प्रेस पर सरकार और साम्यवादी पार्टी का कठोर नियंत्रण है। भाषण, प्रेस, अभिव्यक्ति, सगठन और शिक्षा एवं संस्कृति पर सरकार के नियंत्रण (प्रतिबंध) को देखकर आस्ट्रिया के समाचार पत्र साल्जबर्गर वोक्सब्लात्त ने यह विचार व्यक्त किया था कि "सोवियत नागरिकों को कोई अधिकार प्राप्त नहीं।" इतालवी समाचार-पत्र कोरेरे देल्ला सेरा ने कहा था 'वे नहीं प्रतिबंध व्यवहारत नागरिक अधिकारों को धूँस बना देते हैं।"

3 सगठन बनाने की स्वतंत्रता की सारहीनता—सोवियत अधिकार पत्र सिद्धान्त सगठन बनाने की स्वतंत्रता देता है परन्तु व्यवहार में इसकी सारहीनता इस तथ्य से स्पष्ट है कि सगठनों का निर्माण 'कम्यूनिज्म के लक्ष्यों के अनुरूप ही हो सकता है।" सोवियत नागरिक कम्यूनिज्म विरोधी सगठनों का निर्माण नहीं कर सकते और न उनमें शामिल हो सकते हैं।

4 कम्युनिस्ट पार्टी की अधिमाम्य स्थिति—सोवियत सभ में कम्युनिस्ट पार्टी की स्थिति सिद्धान्त में ही नहीं व्यवहार में भी अधिमाम्य है। जब सोवियत समाज के राजनीतिक और सामाजिक जीवन के प्रत्येक क्षेत्र में साम्यवादी पार्टी का ही वर्चस्व है और वह ही जनहित को पहचानती और अभिव्यक्त करती है तो सोवियत सभ में किसी प्रकार की स्वतंत्रता की बात करना मिथ्या है। साम्यवादी दल की अधिमाम्य स्थिति उसके सर्वसत्तावाद की शोथक है, लाक्षणिक या स्वतंत्रता की नहीं।

5 शिक्षा और संस्कृति पर सरकारी नियंत्रण—सोवियत सभ में शिक्षा ही सरकारी नियंत्रण में नहीं बल्कि संस्कृति भी समाजवादी विचारधारा से मर्यादित है। शिक्षा के द्रो, शिक्षा के पाठ्यक्रमों, पुस्तकों, पत्र पत्रिकाओं, माहिल्य, सिनेमा, रेडियो, नाटक, कला आदि सब पर सरकारी नियंत्रण है। सोवियत शिक्षा और कला नागरिकों में 'विवेक' और 'कल्पना' का विकास नहीं करती बल्कि उन्हें समाजवादी रास्ते में डालने का प्रयत्न करती है।

6 अधिकार पत्र की पवित्रता का अभाव—सोवियत अधिकार पत्र को वह पवित्रता और 'यायालय का वह संरक्षण प्राप्त नहीं जो अमेरिका या भारत जैसे लोकतांत्रिक देशों में नागरिकों के अधिकार पत्रों को प्राप्त है। सोवियत अधिकार पत्र अधिकारों के हनन होने पर यायालय के संरक्षण की बात करता है परन्तु सोवियत सभ की सर्वोच्च न्यायालय को वही न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति प्राप्त है और वह सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत द्वारा पारित किसी कानून को अन्वय घोषित करके रद्द कर सकती है। जब यायालय कार्यपालिका निरवृत्ता

समीक्षा प्रश्न

- 1 सोवियत नागरिकों को प्रदान किये गये अधिकारों का परीक्षण कीजिए।
 - 2 सोवियत 'अधिकार पत्र' इतिहास के सर्वाधिक असाधारण अधिकार पत्रों में से एक है।"—ग्रॉग एव जिक के इस कथन की समीक्षा कीजिए।
 - 3 "सोवियत संविधान नागरिकों को आर्थिक सुरक्षा की गारण्टी तो देता है परन्तु उन्हें वास्तविक राजनीतिक स्वतंत्रता से वंचित कर देता है।" समझाइय।
 - 4 "सोवियत संविधान नागरिकों को ऐसे अधिकार और स्वतंत्रताएँ प्रदान करता है जो स्वतंत्र विश्व के किसी भी देश के संविधान ने अपने नागरिकों को प्रदान नहीं किये।" व्याख्या कीजिए।
 - 5 "सोवियत नागरिकों के अधिकार समाजवादी व्यवस्था' और 'कस्रज्यो क अनुपालन' से मर्यादित हैं।" व्याख्या कीजिए।
-

पान आवास और शिक्षा प्राप्त करने, निशुल्क चिकित्सा सहायता प्राप्त करने, परिवार की सुरक्षा और सामाजिक सुरक्षा को प्राप्त करने का केवल अधिकार ही नहीं देता बल्कि उन्हें सुनिश्चित भी करता है। इन क्षेत्रों में सावियत संघ में जिस रचनात्मक कार्यक्रमों को अपनाया गया है वह पूँजीवादी देशों के लिए मागदर्शन का कार्य करता है। सोवियत अधिकार पत्र के इस पहलू का संवत्सर ही ब्रिटिश पत्र फिनागियल टाइम्स ने इसे "ऐतिहासिक दस्तावेज" और सुदर्शने जेडतु ५ न इसे "मन्त्र महत्त्वपूर्ण" दस्तावेज की संज्ञा दी है जिसे जेरोजगारी का समस्या से गैर साम्यवाद दो दशों के नागरिक उत्पीड़ित हैं उनसे सावियत नगरित अनभिज्ञ है। जसाकि बोरोस तोपोर्नो ने कहा है कि सावियत समाज में 'पिछले 50 वर्षों से जेरोजगारी नहीं है।"

2 अधिकार पत्र में उदारवाद का संकेत—निम्नलिखित सावियत अधिकार पत्र नागरिकों की भाषण, प्रेस, एम्बेड होने, समा करने, सबको पर जुलूम निकालने और प्रदर्शन करने आदि की स्वतंत्रता का प्रयोग "जनता के हितों के अनुरूप और समाजवादी व्यवस्था का सुदृढ़ बनाने और विकसित करने हेतु ही देता है और वह वह समाजवाद और सावियत राज्य के विरुद्ध विद्रोह करने का अधिकार नहीं देता।" फिर भी वह उन्हें सार्वजनिक संगठनों के कार्यों में सुधार लाने हेतु श्रुतियों की ओर संकेत करने और प्रस्ताव पेश करने का अधिकार देता है। अनुच्छेद 49 "आलोचनाओं के लिए उत्पीड़न को निषिद्ध करता है।"

3 अधिकारों की समानता—सोवियत अधिकार पत्र में प्रदान किय गये अधिकार सभी को समान रूप से प्राप्त हैं और सभी उसका समान रूप से उपयोग कर सकते हैं। साम्यवादी दल की प्रधानता होते हुए भी उसकी सदस्यता कोई विशेष अधिकार या विशेष सुविधायें प्रदान नहीं करती। यद्यपि साम्यवादी दल की सदस्यता राजनीतिक क्षेत्र में अधिकार पर पहुँचने या महत्त्वपूर्ण स्थानों का प्राप्त करने के अन्तर्गत प्रदान करती है परन्तु उसके कारण वे कि ही विशेषाधिकारों का प्राप्त नहीं कर सकते। अधिकार पत्र में बखित मूल अधिकारों का प्रयोग सभी नागरिक (साम्यवादी दल के सदस्य एवं गैर-सदस्य) समान रूप से कर सकते हैं सभी कानून के समक्ष समान हैं और उनमें कोई भेदभाव नहीं किया जाता। सावियत संघ में सम्पत्ति पर सामाजिक स्वामित्व है और व्यक्तिगत सम्पत्ति में भी अत्यधिक भिन्नताएँ नहीं। इसीलिए सभी नागरिक अधिकारों और स्वतंत्रताओं का समान रूप से उपयोग करने की स्थिति में हैं।

4 अधिकारों और स्वतंत्रताओं की सुरक्षा—निम्नलिखित सोवियत अधिकार पत्र को न्यायालय का वह संरक्षण प्राप्त नहीं जो अमरीकी अधिकार पत्र को प्राप्त है, निम्नलिखित सोवियत संघ की सर्वोच्च न्यायालय की न्यायिक पुनरावलोकन का अधिकार प्राप्त नहीं और वह सर्वोच्च सोवियत द्वारा पारित किसी कानून का

सत्या में ही है जैसाकि ऐवेन, चुक्चो, एस्कीमो आदि। प्रत्येक जाति और उपजाति अपनी भाषा, लिपि, धर्म, इतिहास साहित्य आदि है। इन जातियाँ (राष्ट्रीयताओं) की भावनाओं को सतुष्ट करने के लिए ही सघवाद को अपनाया गया था यद्यपि यह भी स्पष्ट कर दिया गया कि "सघवाद केवल पूव एकता के मार्ग की ओर एक सक्रमणवालीन व्यवस्था है।"

सोवियत सघ का विकास—सोवियत सघ का विकास क्रमिक रूप से हुआ है। यद्यपि वर्तमान समय में सोवियत सघ में कुल 15 एकक (सघ गणराज्य) हैं परंतु प्रारम्भ में (1918 में) केवल रूसी सोवियत सघीय समाजवादी गणराज्य (RSFSR) ही इसमें शामिल था, दिसम्बर, 1922 में बेलोरूसी, उक्राइनी और ट्रांसकाकेशियाई गणराज्य (जाजिया, आर्मीनियाई और आज़रबजान गणराज्य) इसमें शामिल हो गये। सन् 1924 में उजबेक और तुर्कमेन गणराज्य तथा सन् 1929 में ताजिक गणराज्य इसमें शामिल हो गए। सन् 1924 के मसविधान के अन्तर्गत देश का नाम सोवियत समाजवादी गणराज्यों का सघ (USSR) रखा गया। सन् 1940 में लिथुआनियाई लातवियाई और इस्तोनियाई गणराज्य शामिल हो गये। सन् 1954 में सोवियत सघ में एकको की कुल संख्या 16 थी परंतु इनमें बर्मा आल्सिन्स नामक इकाई की गणराज्य के रूप में प्रायता समाप्त कर दी गयी और सोवियत सघ में 15 सघ गणराज्य रह गये जो वर्तमान समय में भी विद्यमान हैं।

सोवियत सघ की इकाइयाँ—गैर साम्यवादी सघीय व्यवस्थाओं में सघ में केवल एक प्रकार की इकाइयाँ शामिल होती हैं परंतु सोवियत सघ में चार प्रकार की इकाइयाँ शामिल हैं। इन्हें क्रमशः सघ गणराज्य, स्वायत्त गणराज्य, स्वायत्त प्रदेश और स्वायत्त इलाके कहा जाता है।

1 सोवियत सघ में कुल 15 सघ गणराज्य (Union Republics) हैं। ये हैं (i) रूसी सोवियत सघीय समाजवादी गणराज्य, (ii) उक्राइनी सोवियत समाजवादी गणराज्य, (iii) बेलोरूसी सोवियत समाजवादी गणराज्य, (iv) उजबेक सोवियत समाजवादी गणराज्य, (v) कजाख सोवियत समाजवादी गणराज्य, (vi) जाजियाई सोवियत समाजवादी गणराज्य (vii) अज़रबजान सोवियत समाजवादी गणराज्य (viii) लिथुआनियाई सोवियत समाजवादी गणराज्य (ix) मोल्दावियाई सोवियत समाजवादी गणराज्य (x) लातवियाई सोवियत समाजवादी गणराज्य, (xi) बिरगिज सोवियत समाजवादी गणराज्य, (xii) ताजिक सोवियत समाजवादी गणराज्य (xiii) आर्मीनियाई सोवियत समाजवादी गणराज्य (xiv) तुर्कमेन सोवियत समाजवादी गणराज्य और (xv) इस्तोनियाई सोवियत समाजवादी गणराज्य।

और हित नहीं है।" "पार्टी को जनता से अलग करने की कोशिश शरीर से हृदय को अलग करने की कोशिश के बराबर है।" "ज्यो-ज्यो सोवियत जनता कम्युनिज्म के निर्माण के जटिल और दायित्वपूर्ण कर्तव्यों को अधिकारिक हन करती जायेगी, कम्युनिस्ट पार्टी की भूमिका उत्तरोत्तर बढ़ती जायेगी।"

सोवियत नागरिकों के विशिष्ट कर्तव्य (Specific Duties of the Soviet Citizens)

सोवियत अधिकार पत्र इस धारणा पर आधारित है कि अधिकार और कर्तव्य एक दूसरे से पृथक् नहीं किये जा सकते। दोनों एक दूसरे के साथ जुड़ हुए हैं। अनुच्छेद 59 के अनुसार "नागरिकों के अधिकारों और स्वतन्त्रताओं का प्रयोग उनके कर्तव्यों और दायित्वों के परिपालन के साथ अभिन्न रूप से जुड़ा हुआ है।" अनुच्छेद 59 में भी कहा गया है कि "नागरिकों द्वारा अधिकारों एवं स्वतन्त्रताओं का उपयोग इस प्रकार नहीं होना चाहिए कि उससे समाज और राज्य के हितों को क्षति पहुँचे या अन्य नागरिकों के अधिकारों का उल्लंघन हो।" इस तरह सन् 1977 का सोवियत सविधान सन् 1936 के स्तालिन सविधान की भाँति नागरिक कर्तव्यों का स्पष्ट उल्लेख करता है। वस्तुतः सन् 1977 के सविधान के अध्याय 7 के 11 (अनुच्छेद 59 से अनुच्छेद 69 तक) नागरिक कर्तव्यों से ही सम्बन्धित हैं। अध्याय 7 का शीर्षक ही "सोवियत सभ के नागरिकों के मूल अधिकार, स्वतन्त्रताएँ और कर्तव्य" है। यह तत्त्व भी अधिकारों और कर्तव्यों की अपृथक्करणीयता को अभिव्यक्त करता है।

सोवियत नागरिकों के मुख्य कर्तव्य निम्न हैं—

1. सविधान और कानूनों का परिपालन—अनुच्छेद 39 के अनुसार सोवियत नागरिकों का यह कर्तव्य है कि वे सोवियत सविधान और सोवियत कानूनों का पालन करें, समाजवादी आचार के प्रतिमानों (Standards) का पालन करें और सोवियत नागरिकता के सम्मान और प्रतिष्ठा की रक्षा करें। क्योंकि सविधान और कानून ही राज्‍य और समाज शक्तिशाली हो सकता है अतः सोवियत नागरिक कोई ऐसा कार्य नहीं कर सकते जो सोवियत सभ के सम्मान और प्रतिष्ठा तथा समाजवादी व्यवस्था के विरुद्ध हो।

2. काम करने का कर्तव्य—सोवियत सभ में काम की पाना ही नागरिकों का अधिकार नहीं बल्कि काम की क्षमता रखने वाले अर्थात् शारीरिक दृष्टि से सक्षम प्रत्येक नागरिक का कर्तव्य है कि वह सामाजिक रूप से उपयोगी कारोबार (पेशे) में ईमानदारी से काम करे और श्रम अनुशासन वा कड़ाई से अनुपालन करे। सामाजिक रूप से उपयोगी काम से जी चराना अर्थात् काम न करना अथवा उसमें ढील देना समाजवादी समाज के सिद्धांतों के प्रतिद्वन्द्व है। सोवियत सभ में यह कर्तव्य चरिताय

करावाग स्वायत्त प्रदेश । ताजिक सोवियत समाजवादी गणराज्य में एक स्वायत्त प्रदेश है । यह है पवतीय बंदखशा प्रदेश ।

स्वायत्त प्रदेश एक सघ गणराज्य या प्रदेश का अंग है । सघ गणराज्य की सर्वोच्च सोवियत सम्बन्धित स्वायत्त प्रदेश के जन प्रतिनिधियों की सोवियत के निवेदन पर स्वायत्त प्रदेश स सम्बन्धित कानून को स्वीकार करती है । प्रत्येक स्वायत्त प्रदेश (क्षेत्र) सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के उच्च सदन में 5 प्रतिनिधि भेजता है ।

4 सोवियत सघ में 10 स्वायत्त इलाके हैं । ये सब रूसी सोवियत सघीय समाजवादी गणराज्य में हैं । ये हैं-कौर्याक(Koryak), चुक्ची (Chukot), ताइमीर (Taimyr), ऐवेक (Evenki), हन्ती-मन्सी (Khanty-Mansi), अगिन बुर्यात (Agin Buryat), यमाल-नेनेत्स (Yamalo Nenets) कोमी पेमयाक (Komi Pemyak), नेनेत्स (Nenets), और उस्त-ओर्दो बुर्यात (Ust ordyn Buryat) । ये अत्यधिक अल्प संख्यक उप जातियों से सम्बन्ध रखते हैं । इन्हें स्थानीय जीवन के विभिन्न मामलों विशेषतः जातीय विकास के मामलों का निपटारा करने में स्वशासन का अधिकार है । प्रत्येक स्वायत्त इलाका प्रदेश या क्षेत्र का अंग होता है जो उसके आर्थिक और सांस्कृतिक विकास में सहायता प्रदान करता है । उसके अधिकार सघ गणराज्य की सर्वोच्च सोवियत द्वारा स्वीकृत कानून में लिपिबद्ध होते हैं । प्रत्येक स्वायत्त इलाका सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के उच्च सदन में एक प्रतिनिधि भेजता है ।

सोवियत सघवाद की विशेषतायें

सोवियत सघवाद में दो प्रकार की विशेषतायें पायी जाती हैं । एक वे हैं जो गैर साम्यवादी देशों की सघीय व्यवस्थाओं में पायी जाती हैं । इन्हें सोवियत सघवाद की साधारण विशेषतायें कहा जा सकता है । दूसरी वे हैं जो गैर साम्यवादी देशों अर्थात् अमरीकी, स्विस्, आस्ट्रेलियाई या भारतीय सघीय व्यवस्थाओं में नहीं पायी जाती । इन्हें सोवियत सघवाद की असाधारण अथवा सघीय (Ultra federal) विशेषतायें कहा जा सकता है । सोवियत सघवाद को इन साधारण और असाधारण विशेषताओं को निम्न शीपको के अतगत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

A सोवियत सघवाद की साधारण विशेषतायें—सोवियत सघवाद की साधारण विशेषतायें मुख्यतः निम्न हैं —

1 लिखित सविधान—अमरीका, स्विट्जरलैण्ड, भारत तथा अन्य गैर साम्यवादी सघीय व्यवस्थाओं और सोवियत सघ के 1918 1924 और 1936 के पूर्ववर्ती सविधानों की भाँति सोवियत सघ का वर्तमान (1977 का) सविधान भी एक लिखित प्रलेख है । इसके प्रारूप का निर्माण लियोनिद ब्रेझ्नेव की अध्यक्षता

अधिकारो और वानुमी हितो की चिन्ता करवे ही व्यक्ति अपने अधिकारो और हितो की रक्षा कर सकते है । इसके अतिरिक्त शांति के वातावरण मे ही व्यक्तिगत और सामाजिक विकास सम्भव है । अतः सोवियत सविधान का अनुच्छेद 65 प्रत्येक नागरिक को यह उत्तरदायित्व निश्चिन करता है कि वह "अपने व्यक्तियो के अधिकारो और वैध हितो का सम्मान करे, समाज विराधी व्यवहार को बढापि महन न करे और सार्वजनिक शान्ति व्यवस्था बनाय रखने मे सहायता करे ।" नागरिको के इस कर्तव्य द्वारा सोवियत सविधान नागरिको को दूसरे के अधिकारा से चिन्तित रखना चाहता है, सामाजिक उत्तरदायित्व को महसूस कराना चाहता है और सामाजिक व्यवस्था बनाये रखना चाहता है ।

8 बच्चो का लालन-पालन करना—सविधान जहा परिवार की सुरक्षा क लिए अनेक विशेष व्यवस्थाये करता है वहा वह माता पिता और बच्चो के एक दूसरे क प्रति कर्त्तव्यो को भी निश्चित करता है । अनुच्छेद 66 के अनुसार 'नागरिको का यह कर्त्तव्य है कि वे अपने बच्चा का पालन पापण करें, उहे सामाजिक रूप से उपयोगी काय के लिए प्रशिक्षित करें तथा उहे समाजवादी समाज के सुयोग्य सदस्य क रूप मे विकसित करें । बच्चो का भी यह कर्त्तव्य है कि वे अपने माता पिता की देखभाल करें और उहे सहायता दें ।'

9 पर्यावरण की सुरक्षा—सोवियत सविधान पर्यावरण की सुरक्षा को भी नागरिको की चिन्ता का विषय बनाता है । अनुच्छेद 67 इस बात की स्पष्ट व्यवस्था करता है कि सोवियत नागरिक 'प्रकृति की रक्षा करें और उमकी सम्पदा की हिफाजत करें ।' पर्यावरण की सुरक्षा से अभिप्राय यह है कि नागरिक जंगल, नदियो, शीला, पत्तो, रानिज पदार्थो आदि की रक्षा करें । उदाहरणतः यदि जंगला का मनमाने ढंग से प्रयोग किया जाये तो भावी पीढियो को कठिनाई का सामना करना पड सकता है । अतः जंगला की रक्षा करना नागरिका का कर्त्तव्य है ।

10 ऐतिहासिक स्मारको और सांस्कृतिक मूल्यो को सुरक्षित रखना—प्राचीन इतिहास सस्कृति और सम्पदा ऐतिहासिक स्मारको दस्तावेजो और धट्टनाग्रो मे छिपी रहती है । इससे अतिरिक्त अतीत नागरिको की प्रेरणा का स्रोत और पूवजा के प्रति श्रद्धा का प्रतीक होता है । अतः सविधान अनुच्छेद 68 मे नागरिका का यह कर्त्तव्य निर्धारित करता है कि वे "ऐतिहासिक स्मारका और अन्य सांस्कृतिक मूल्यो का सरक्षण करें ।"

11 विश्व शांति स्थापित करने मे सहयोग—आधुनिक युग अन्तर्राष्ट्रीयता का युग है । अतः सोवियत सविधान विश्व शांति को सोवियत राज्य का ही विषय नहो बनाता बल्कि नागरिको की चिन्ता का विषय भी बनाता है । अनुच्छेद 69 के अनुसार सोवियत नागरिका का यह अन्तर्राष्ट्रीयतावादी कर्त्तव्य है कि वे "अपने देशो की जनता के साथ मैत्री और सहयोग को बढावा दें और विश्व शांति को कायम रखने एवं सुदृढ बनाने मे सहायता करें ।'

गया है। एक्को (गणराज्यो) के राजकीय निकाय उन्ही सिद्धांतों पर मगठित किए गये हैं और कार्य करते हैं जिन पर अखिल सघीय निकाय गठित और कार्यरत हैं। सोवियत सघ की राज्य व्यवस्था की भांति प्रत्येक एक (सघ गणराज्य) की अपनी अपनी सर्वोच्च सोवियत, उसकी प्रेमोडियम, मंत्र परिषद सर्वोच्च न्यायालय आदि निकाय हैं।

सोवियत सघ में सघ और एक्को की सरकारों का अपना अपना अधिकार क्षेत्र है, जिसे सविधान द्वारा निश्चित किया गया है। एक्को की सरकारें सघीय सरकार के अभिन्नकरण मात्र नहीं। वे अपनी शक्तियों को अखिल सघीय सरकार से प्राप्त नहीं करती बल्कि उसी सविधान से प्राप्त करती हैं, जिससे अखिल सघीय सरकार अपनी शक्तियों को प्राप्त करती है। दोनों सरकारें अपने अपने क्षेत्र में प्रभुता, शक्ति और उत्तरदायित्व का उपयोग करती हैं।

5 शक्तियों का विभाजन—गैर साम्यवादी देशों की सघीय व्यवस्था की भांति सोवियत सघ में भी सघ और उसके एकका में शक्तियों का स्पष्ट विभाजन किया गया है। अमरीका की भांति सोवियत सघ में शक्तियों का विभाजन "गणना और अवशेष के सिद्धांत" पर आधारित किया गया है। अर्थात् अनुच्छेद 73 में सघ सरकार की शक्तियों को स्पष्ट रूप से गिनाया गया है और जो शक्तियाँ स्पष्ट रूप से सघ सरकार को नहीं दी गयीं, उन्हें एक्को के लिए सुरक्षित रख दिया गया है अर्थात् अवशिष्ट शक्तियाँ एक्को के पास हैं।

अनुच्छेद 73 में सघ सरकार की जिन 12 शक्तियों को गिनाया गया है, उन्हें निम्न शीपको के अंतर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

(a) बाह्य राजनीतिक विषय अर्थात् विदेश नीति से सम्बंधित विषय— इस क्षेत्र के अंतर्गत मुख्यतः निम्न विषय आते हैं—

(i) अंतर्राष्ट्रीय सम्बंधों में सोवियत सघ का प्रतिनिधित्व, अन्य राज्यों तथा अंतर्राष्ट्रीय संगठनों के साथ सोवियत सघ के सम्बंध अन्य राज्यों तथा अंतर्राष्ट्रीय संगठनों के साथ सघ गणराज्यों (एक्को) के सम्बंधों और उनके सम्बंधों के लिए सामान्य कायविधि स्थापित करना, आदि।

(ii) युद्ध और शांति के विषय, सोवियत सघ की सम्प्रभुता की रक्षा तथा उसकी सीमाओं और भूखण्ड की रक्षा एवं प्रतिरक्षा का संगठन, सोवियत सघ की सशस्त्र सेनाओं का निर्देशन।

(iii) सोवियत सघ में नये गणराज्यों को शामिल करना सघ गणराज्यों के अंतर्गत नये स्वायत्त गणराज्यों और स्वायत्त क्षेत्रों के गठन को स्वीकृत करना।

(iv) सोवियत सघ की राजकीय सीमाओं का निर्धारण और सघ गणराज्यों के बीच की सीमाओं में परिवर्तनों को स्वीकृति देना।

संघीय व्यवस्था (The Federal System)

‘ब्रिटेन की भाँति रूस में भी जो चीज जैसी दिखाई देती है वास्तव में वह वही नहीं है और जो वह वास्तव में है वह वही दिखाई नहीं देती।’
- फेनतोड

प्रस्तावना (Introduction)—साम्यवाद सिद्धांततः सघवाद के विरुद्ध है। मार्क्स, एंगेल्स लेनिन, स्तालिन जैसे साम्यवादी नेता सघवाद को पूंजीवाद का समयक और राष्ट्रीयताओं का प्रेरक मानते हैं। जैसाकि लेनिन ने 1913 में कहा था कि “हम सिद्धांततः सघवाद के विरुद्ध हैं। यह आर्थिक बंधनों को शिथिल करता है, यह राज्य के लिए एक अनुपयुक्त प्रणाली है।”

साम्यवादी सिद्धांत और रूसी नेताओं के विचारों के बावजूद जब रूसी क्रांति के नेताओं को रूस की वास्तविक परिस्थितियों का सामना करना पड़ा तो उन्हें सघवाद और राष्ट्रीयताओं (जातियों) के उही सिद्धांतों को स्वीकार करना पड़ा, जिन्हें वे प्रतिगामी और सबहारा वर्ग के अन्तर्राष्ट्रीयवाद के विरुद्ध समझते थे। वस्तुतः लेनिन ने अनुभव कर लिया था कि राष्ट्रवाद वह विस्फोटक शक्ति है जिसके प्रयोग द्वारा साम्राज्यवादी उपनिवेशवादी शक्तियों के प्रति क्रान्ति के इरादों को विफल किया जा सकता है। आरशाही के अवशेषों को नष्ट किया जा सकता है, साम्यवादी क्रांति को सफल बनाया जा सकता है और राष्ट्रीय अखण्डता को प्राप्त किया जा सकता है। यही कारण है कि लेनिन ने अपने अनेक साधियों के विरोध के बाद भी बाल्शेविक सिद्धांत में राष्ट्रीयताओं के दावा को न केवल शामिल किया बल्कि उन्हें रूसी सघ से पृथक होने का अधिकार भी दे दिया।

रूस में अनेक जातियों और उपजातियों के लोग निवास करते हैं। सन् 1979 की जनगणना के अनुसार रूस में 108 जातियों के लोग रहते हैं। इनमें से कई ऐसी जातियाँ हैं जिनके लोगों की संख्या करोड़ों में है जैसाकि रूसी, उक्राईनी, उज़्बेक आदि जातियाँ और कुछ ऐसे भी जनगण हैं जिनके लोग केवल हजारों की

सोवियत सभ में समरूप नागरिकता है। जैसाकि अनुच्छेद 33 में कहा गया है कि 'सभ गणराज्य का प्रत्येक नागरिक सोवियत सभ का नागरिक है।'

7 एकको की समानता—सोवियत सभवाद सभ के एकको की समानता की रक्षा करता है। प्रथम, सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत के उच्च सदन में प्रत्येक सभ गणराज्य 32, प्रत्येक स्वायत्त गणराज्य 11, प्रत्येक स्वायत्त प्रदेश 5 और प्रत्येक स्वायत्त इलाका 1 प्रतिनिधि भेजता है। दूसरे, सोवियत सभ गणराज्यों की सम्प्रभु इच्छा अर्थात् आत्म-निर्णय के आधार पर बना स्वैच्छिक है। तीसरे, सोवियत सभ के एकक सावजनिक और राजकीय जीवन में समान है। इनमें एकीकृत आधिक समुच्चय है। ये सोवियत सत्ता पर आधारित हैं। चौथे, सभी एकको का एक ही उद्देश्य है—मिल-जुल कर कम्युनिज्म का निर्माण करना।

8 एकको के पृथक् सविधान—अमरीका, स्विट्जरलैण्ड और आस्ट्रलिया के सविधानों की भांति परन्तु भारतीय सविधान के विपरीत सोवियत सभ का सविधान भी अनुच्छेद 76 में सभ के एकको को अपने पृथक् सविधान रखने का अधिकार देता है, परन्तु शत यह है कि एकको के सविधान सोवियत सभ के सविधान के समानरूप ही हो सकते हैं। सन् 1977 में सोवियत सभ के नवीन सविधान के स्वीकृत होने के बाद ही सन् 1978 में सोवियत सभ के एकको ने अपने नवीन सविधानों को स्वीकार किया था।

9 द्वि सदनात्मक व्यवस्था—विश्व के अन्य सभ्य सविधानों की भांति सोवियत सभ का सविधान भी सभ्य व्यवस्थापिका (सर्वोच्च सोवियत) को द्वि-सदनात्मक व्यवस्थापिका बनाता है। उच्च सदन को जातियो (राष्ट्रीयताओं) की सोवियत और निम्न सदन को सभ सोवियत कहते हैं। जहाँ जातियों की सोवियत सभ के एकको का समानता के आधार पर प्रतिनिधित्व करती है वहाँ सभ सोवियत जनता का प्रतिनिधित्व करती है। सभ सोवियत का निर्वाचन बराबर आवादी वाले निर्वाचन क्षेत्रों के आधार पर होता है।

B सोवियत सभवाद की अति सघीय या असाधारण विशेषताएँ—सोवियत सभवाद की अति सघीय या असाधारण विशेषताओं को निम्न शोधका के अन्तर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

1 एकको को सभ से पृथक् होने का अधिकार—सोवियत सभवाद की सबसे महत्वपूर्ण, विशिष्ट, अद्वितीय, असाधारण और अति सघीय विशेषता यह है कि वह अनुच्छेद 72 में प्रत्येक सभ गणराज्य को इच्छानुसार सभ से पृथक् होने का अधिकार प्रदान करता है। अमरीका, स्विट्जरलैण्ड, भारत अथवा अन्य गैर-साम्यवादी देशों की सभ्य व्यवस्था में एकको को इस प्रकार का अधिकार नहीं है। अमरीका का गृह युद्ध इंगी मुद्दे का लेकर लड़ा गया था कि सभ के एक-एक बार सभ में शामिल होने के बाद उससे पृथक् नहीं हो सकते।

प्रत्येक सभ गणराज्य एक सम्प्रभु सोवियत समाजवादी राज्य है। प्रत्येक का अपना सविधान है जो सघीय सविधान के समरूप ही हो सकता है। प्रत्येक की अपनी नागरिकता है तथा उच्च राजकीय निकायो की अपनी व्यवस्था है अर्थात् प्रत्येक की अपनी व्यवस्थापिका (सर्वोच्च सोवियत) एव उसकी प्रेमीडियम, मन्त्र-परिषद और न्यायपालिका (सर्वोच्च न्यायालय) है। प्रत्येक अनुच्छेद 73 में परिभाषित क्षेत्र से बाहर अर्थात् सोवियत सभ के लिए गिनायी गयी शक्तियो से बाहर अपने प्रदेश में स्वतन्त्र रूप से राज्य सत्ता का उपयोग करता है। अर्थात् अवशिष्ट शक्तियां सभ गणराज्यों के पास हैं। प्रत्येक सभ गणराज्य दूसरे सभ गणराज्य के समान है और सोवियत सभ को सर्वोच्च सोवियत के उच्च सदन (जातियो की) में अपने 32 प्रतिनिधि भेजता है।

2 सोवियत सभ में कुल 20 स्वायत्त गणराज्य (Autonomous Republics) हैं इनमें से सोलह स्वायत्त गणराज्य केवल रूसी सोवियत सघीय समाजवादी गणराज्य में विद्यमान हैं। ये हैं—इण्कीर बुर्घान, दागिस्तान, कबर्दा बल्हार काल्मीक करल, कोमी मारि, मोर्दा उत्तर ओसेती तातार तूवा उद्मूत चेचेन इगूश, चुवाश और याकूत स्वायत्त सोवियत समाजवादी गणराज्य। उजबेक सोवियत समाजवादी गणराज्य में केवल एक स्वायत्त गणराज्य है। यह है कश-कल्पाक स्वायत्त सोवियत समाजवादी गणराज्य। जाजियाई सोवियत समाजवादी गणराज्य में दो स्वायत्त गणराज्य हैं। ये हैं अखलाज और अजार स्वायत्त सोवियत समाजवादी गणराज्य। अजरबजान सोवियत समाजवादी गणराज्य में एक स्वायत्त गणराज्य है। यह है नखिचेवान स्वायत्त सोवियत समाजवादी गणराज्य।

स्वायत्त गणराज्य सभ गणराज्य (Union Republic) का अंगभूत हिस्सा (A constituent part) है इसका अपना एक सविधान होगा जो सोवियत सभ और गणराज्य के सविधान के समरूप ही हो सकता है। प्रत्येक स्वायत्त गणराज्य अपने अधिकार क्षेत्र के अन्तर्गत अपने वांछे विषयो पर नियम लेता है अर्थात् जो विषय सोवियत सभ और सभ गणराज्य का प्रदान नहीं किये गये वे विषय स्वायत्त गणराज्य के पास हैं। प्रत्येक की अपनी नागरिकता तथा उच्च राजकीय निकायो की अपनी व्यवस्था है। प्रत्येक स्वायत्त गणराज्य सोवियत सभ को सर्वोच्च सोवियत के उच्चसदन (जातियो की सोवियत) में 11 प्रतिनिधि भेजता है।

3 सोवियत सभ में कुल 8 स्वायत्त प्रदेश (क्षेत्र) हैं। इनमें पांच स्वायत्त प्रदेश रूसी सोवियत सघीय समाजवादी गणराज्य में हैं ये हैं अर्दीगे, पश्चीय अल्ताई यहुदा, कराचै-चकैस, और ह्वास स्वायत्त प्रदेश। जाजियाई सोवियत समाजवादी गणराज्य में एक स्वायत्त प्रदेश है। यह है दक्षिणी ओसेती स्वायत्त प्रदेश। अजरबजान सोवियत समाजवादी गणराज्य में एक स्वायत्त प्रदेश है। यह है

मे भाग लेने का अवसर मिलता है तथा गणराज्यों के हितों की रक्षा भी हो जाती है और सघ तथा एकको में एकता भी सुनिश्चित हो जाती है परंतु, किसी भी गैर साम्यवादी सघीय व्यवस्था में सघ के एकको को सघीय अधिकार क्षेत्र में आने वाले विषयों में इस प्रकार से प्रत्यक्ष रूप से भाग लेने का अधिकार नहीं होता।

4 एककों की सम्प्रभुता—सोवियत सघ के एकक सिद्धांततः सम्प्रभु राज्य है। अनुच्छेद 76 के अनुसार "सघ गणराज्य एक सम्प्रभु सोवियत समाजवादी राज्य है जो सोवियत समाजवादी गणराज्यों के सघ में अथवा सोवियत गणराज्यों के साथ एकबद्ध हुआ है।" प्रत्येक सघ गणराज्य का अपना भण्डा, अपना भाषा और अपनी संस्कृति है।

5 एकको के क्षेत्र की उल्लघनीयता—सोवियत सघ के एकको के क्षेत्र उलघनीय है अर्थात् अनुच्छेद 78 के अनुसार 'एकको को सहमति के बिना उसके क्षेत्र में कोई परिवर्तन नहीं हो सकता।' एकको (सघ गणराज्यों) की सीमायें संबंधित गणराज्या की पारस्परिक सहमति से ही परिवर्तित की जा सकती हैं, परंतु इस परिवर्तन के लिए सोवियत सघ की पुष्टि की आवश्यकता होती है।

6 एककों की शक्तियों में विस्तार—जहां गैर साम्यवादी सघीय व्यवस्था वाले देशों के एकको की शक्तियों में, युद्ध और आर्थिक आवश्यकताओं के कारण, ह्रास हुआ है वहां सोवियत सघ में एकको की शक्तियों का विस्तार हुआ है। उदाहरणतः वर्तमान संविधान के अनुच्छेद 113 के अंतर्गत सघ गणराज्य का राज्य-सत्ता के अपने उच्चतर निकायों के माध्यम से सर्वोच्च सोवियत में कानून के प्रस्ताव का प्रस्तुत करने का अधिकार दिया गया है। इसी प्रकार अनुच्छेद 114 के अनुसार सघ गणराज्य प्रस्ताव द्वारा विधेयकों और राज्य के अथवा बहुत महत्वपूर्ण मामलों का राष्ट्रव्यापी विचार विमर्श के लिए प्रस्तुत करने की मांग कर सकते हैं।

7 सघों का सघ अर्थात् जातियों और उप-जातियों पर गठित सघ—जहां गैर साम्यवादी देशों की सघीय व्यवस्थाओं में एकका का भौगोलिक आधार पर गठित किया गया है वहां सोवियत सघ के एकका को जातियों और उप-जातियों (राष्ट्रों और राष्ट्रीयताओं) के आधार पर गठित किया गया है।

सोवियत सघ एक बहुजातीय सघीय राज्य है। इसमें 108 जातियों और उप-जातियों के लोग निवास करते हैं। इसके एकका जातीय गणराज्य है। गणराज्यों के नाम भी जातियों पर आधारित हैं। एक सघ गणराज्य में जहां एक जाति के लोग बहुमस्या में हैं वहां उसमें अनेक अल्प संख्यक जातियों के लोग भी निवास करते हैं। इसी कारण प्रत्येक सघ गणराज्य के अंतर्गत राज्यत्व के अनेक स्वायत्त रूप हैं अर्थात् स्वायत्त गणराज्य, स्वायत्त प्रदेश और स्वायत्त इलाक हैं। क्योंकि सोवियत सघ के एकका (सघ गणराज्य) स्वयं स्वायत्त गणराज्यों, स्वायत्त प्रदेशों

मे एक संवैधानिक आयोग ने किया था जिसकी पुष्टि सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत ने अपने सातवें आसाधारण अधिवेशन में 7 अक्टूबर, 1977 को की थी। अभिपुष्टि के क्षण से ही वर्तमान संविधान लागू हो गया।

सोवियत सघ के वर्तमान संविधान में 9 खण्ड, 21 अध्याय और 174 अनुच्छेद हैं। जबकि 1936 के स्तालिन संविधान में 13 अध्याय और 146 अनुच्छेद थे। इस तरह वर्तमान संविधान में 1936 के संविधान की तुलना में 8 अध्याय और 28 अनुच्छेद अधिक हैं। दूसरे जहाँ 1936 के संविधान की कोई प्रस्तावना नहीं थी वहीं 1977 के संविधान की एक प्रस्तावना है जिसमें देश में समाजवादी क्रांति की विजय के पश्चात् तब किये गये मार्ग का लेखा-जोखा दिया गया है, विकसित समाजवादी समाज के सार की संक्षिप्त परिभाषा दी गयी है तथा सोवियत सघ के परम ध्येय वर्गहीन कम्युनिस्ट समाज की स्थापना की घोषणा की गयी है। तीसरे 1977 के संविधान में ऐसे अनेक अध्याय जो जोड़े गए हैं जो पहले किसी संविधान में नहीं थे। उदाहरणतः "सामाजिक विकास और सभ्यता" (Social Development and Culture) सम्बन्धी अध्याय सोवियत सघ के पूर्व के किसी संविधान में नहीं था।

2 कठोर संविधान—अमरीका, भारत तथा अन्य गैर साम्यवादी देशों के संविधानों की भाँति सोवियत सघ का संविधान भी एक कठोर संविधान है। यद्यपि सोवियत सघ का संविधान अमरीका के संविधान की भाँति अत्यधिक कठोर नहीं फिर भी वह इस दृष्टि से कठोर है कि वह संवैधानिक कानून और आधारभूत कानून में अंतर करता है तथा संवैधानिक कानून में संशोधन हेतु विशेष प्रक्रिया की व्यवस्था करता है। अनुच्छेद 174 के अनुसार "सोवियत सघ के संविधान में तभी कोई संशोधन हो सकता है जब संशोधन के प्रस्ताव को 'सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत का प्रत्येक सदन उस अपने कुल सदस्यों के कम से कम दो तिहाई बहुमत से स्वीकार कर ले।"

3 संविधान की सर्वोच्चता—गैर साम्यवादी देशों के संविधानों की भाँति सोवियत सघ का संविधान भी देश का सर्वोच्च कानून है। सघ और उसके एक-एक संविधान से ही अपनी शक्ति को प्राप्त करते हैं अनुच्छेद 173 के अनुसार 'सोवियत सघ के संविधान को सर्वोच्च कानूनी शक्ति प्राप्त होगी।' सभी कानून और राजकीय विधायी आदेश प्रक्रियामें संविधान के आधार पर ही उभरे हुए हैं।

4 दोहरी शासन व्यवस्था—गैर साम्यवादी देशों की संघीय व्यवस्था की भाँति सोवियत सघ में भी दोहरी शासन व्यवस्था है—एक संघीय शासन की और दूसरी एक-एक (गणराज्यों) के शासन की। दोनों के राज्य सत्ता और प्रशासन के पृथक पृथक उच्चतर विभाग हैं जिन्हें संविधान और कानूनों द्वारा स्थापित किया

के सम्प्रभु अधिकारों की हिफाजत करेगा" केवल शैक्षणिक महत्त्व रखती है, इनका कोई व्यावहारिक महत्त्व नहीं। आलोचक सोवियत संघवाद पर सन्देह व्यक्त करते हैं और उस सघीय सरकार का वायकारी उदाहरण स्वीकार नहीं करते। उदाहरणतः डॉ. के. सी. ह्वीयर सोवियत संघवाद को 'अर्द्ध सघीय व्यवस्था' कहना पसन्द करते हैं जबकि लियोनाड स्कापोरो का मत है कि वह एक "ऐसा एकात्मक राज्य है जिसमें कुछ मात्रा तक प्रशासनिक हस्तान्तरण किया गया है।" ए. एफ. अरॉग का मत है कि रूसी व्यवस्था 'वस्तुतः किसी भी अर्थ में सघात्मक नहीं है।' हरमन फाइनर ने भी लिखा है कि 'सोवियत संघ बहुजातीय राज्य या सघीय स्वरूप का ढोंग रचना है यद्यार्थ में वह एक उच्च कोटि का एकात्मक राज्य है।' फेनसोड ने भी लिखा है कि "हमें संवैधानिक शक्तियों और राजनीतिक वास्तविकताओं में भेद करना चाहिए। ब्रिटेन की भाँति रूस में भी जो चीज जैसी दिखाई देती है वास्तव में वह वैसी नहीं और जो वह वास्तव में है वह वैसी दिखाई नहीं देती।"

सोवियत संघवाद को निम्न व्यवस्थायें उसे एकात्मक स्वरूप प्रदान करती हैं—

1 शक्तिशाली केन्द्र—सोवियत संविधान के अनुच्छेद 73 में सघीय सरकार की शक्तियाँ को गिनाया गया है और अनुच्छेद 76 अनुच्छेद 73 में परिभाषित क्षेत्र के बाहर शक्तियों को अर्थात् अवशिष्ट शक्तियों को संघ के एकात्मक को प्रदान करता है, परन्तु अनुच्छेद 73 में संघ सरकार की जिन शक्तियों को गिनाया गया है वे इतनी अधिक, व्यापक, सामान्य, लचीली और वास्तविक हैं कि एकात्मक शक्तियाँ प्रायः काल्पनिक (Non-existent) हैं। संघ सरकार की शक्तियाँ "अखण्ड संघ" की अवधारणा पर आधारित होने से समावेशित (Inclusive) हैं। राजनीतिक आर्थिक और सामाजिक जीवन का कोई ऐसा क्षेत्र नहीं जिस पर सघीय सरकार का आधिपत्य न हो। उदाहरणतः संघ में नवीन एकात्मक (संघ गणराज्यों) को शामिल करना, एकात्मक की सीमाओं में परिवर्तन सम्बन्धी समझौतों को स्वीकार करना, पूरे देश के लिए विधायी नियमों को निश्चित करना अथवा व्यवस्था के नियमों को निर्धारित करना, आर्थिक और सामाजिक विकास की राजकीय योजनाओं एवं सोवियत संघ के वजह का अनुमोदन करना, युद्ध और शांति के प्रश्नों का समाधान करना, विदेश नीति का संचालन करना आदि सब विषय सघीय सरकार के अधिकार क्षेत्र में आते हैं।

दूसरे, सोवियत संघ में शक्तियाँ का विभाजन अमरीका की भाँति 'शक्ति सन्तुलन' और "अधरोप और सन्तुलन" के सिद्धांतों पर आधारित नहीं किया गया बल्कि समाजवादी सहयोग के लिए कार्यात्मक आवश्यकता पर आधारित किया गया है

(d) आन्तरिक राजनीतिक विषय—इस क्षेत्र के अन्तर्गत मुख्यतः निम्न विषय आते हैं—

(i) सोवियत सभ के सविधान के परिपालन पर नियंत्रण और सोवियत सभ के सविधान के साथ सभ गणराज्या के सविधानों की अनुरूपता को सुनिश्चित बनाना ।

(ii) राज्य की सुरक्षा ।

(iii) राज्य सत्ता और प्रशासन के गणराज्यीय और स्थायी तत्वों के संगठन और कार्य सम्बन्धी सामान्य सिद्धांतों की स्थापना करना ।

(iv) सारे सोवियत सभ में विधायी मानदण्डों की एकसूत्रता सुनिश्चित करना और सोवियत समाजवादी गणराज्य सभ तथा सभ गणराज्यों के विधि निर्माण सम्बन्धी मूल सिद्धांतों की स्थापना करना ।

(v) अखिल सघीय महत्त्व के अर्थ विषयों का निपटारा करना ।

(c) आन्तरिक आर्थिक विषय—इस क्षेत्र के अन्तर्गत मुख्यतः निम्न विषय आते हैं—

(i) एकीकृत सामाजिक और आर्थिक नीति का अनुसरण, देश की अर्थ व्यवस्था का निर्देशन, वित्तीय और प्राविधिक प्रगति की मुख्य दिशाओं का निर्धारण और प्राकृतिक ससाधनों के निर्विकल्पक निष्कर्षण और संरक्षण के लिए सामान्य पगों का निर्धारण, सोवियत सभ के आर्थिक और सामाजिक विकास की राजकीय योजनाएँ तैयार करना तथा उन्हें स्वीकार करना एवं उनकी पूर्ति सम्बन्धी रिपोर्टों का अनुमोदन करना ।

(ii) सोवियत सभ का संयोजित बजट (Consolidated Budget) तैयार करना, उसे स्वीकार करना तथा उसकी पूर्ति सम्बन्धी रिपोर्ट का अनुमोदन करना, अखण्ड मौद्रिक और ऋण प्रणाली का प्रबंध करना, सोवियत सभ के बजट में जाने वाले टैक्सों तथा राजस्व का निर्धारण करना तथा मूल्य और वेतन सम्बन्धी नीति को स्थापित करना ।

(iii) सघीय अधिकार क्षेत्र के भीतर पड़ने वाले अर्थव्यवस्था के क्षेत्रों, प्रतिष्ठानों और समामेलनों (Amalgamation) का निर्देशन तथा मन्त्र गणराज्यों के अधिकार क्षेत्र के उद्योगों का सामान्य निर्देशन, आदि ।

6 समरूप नागरिकता—अमरीका, स्विट्जरलण्ड और आस्ट्रेलिया के सविधानों की भाँति परन्तु भारतीय सविधान के विपरीत सोवियत सविधान भी दोहरी नागरिकता की व्यवस्था करता है । सोवियत सभ के नागरिक न केवल सभ गणराज्य की नागरिकता का उपयोग करता है बल्कि किसी गणराज्य की नागरिकता ग्रहण कर लेने पर ही उसे सोवियत सभ की नागरिकता प्राप्त होनी है । इस तरह

पर समान रूप से लागू होते हैं। यदि सघ गणराज्यों के कानून और अखिल सघीय कानून में कोई विरोध होता है तो सोवियत सघ का कानून ही लागू होता है।" इसके अतिरिक्त अनुच्छेद 75 के अनुसार "सोवियत सघ का भूखण्ड एकीकृत है, उसमें गणराज्यों के भूखण्ड शामिल हैं और सम्पूर्ण भूखण्ड में सोवियत सघ की सम्प्रभुता है।" अनुच्छेद 133 के अनुसार, "सोवियत सघ की मंत्र परिषद की आज्ञाप्तियाँ और निर्णय सोवियत सघ के सम्पूर्ण भूखण्ड में लागू होते हैं।"

5 सघीय सत्ताओं की गणराज्यों की सत्ताओं की आज्ञाप्तियों और निर्णयों को रद्द करने की शक्ति—सोवियत सघवाद में सघीय सत्ताओं को गणराज्यों की सत्ताओं पर ऐसे अधिकार प्राप्त हैं जो किसी भी गैर साम्यवादी सघवाद में किसी सघीय सरकार को प्राप्त नहीं। उदाहरणतः अनुच्छेद 121 (7) के अनुसार, सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम सोवियत सघ की मंत्र परिषद और सघ गणराज्यों की मंत्र परिषद की आज्ञाप्तियों और निर्णयों को रद्द कर सकती है, यदि वे अखिल सघीय कानून के विपरीत हैं।" इसी प्रकार अनुच्छेद 134 के अनुसार सोवियत सघ के अधिकार क्षेत्र के भीतर आने वाले विषयों में सोवियत सघ की मंत्र परिषद सघ गणराज्यों की मंत्र परिषदों की आज्ञाप्तियाँ और निर्णयों को लागू होने से रोक सकती है।"

6 स्वतन्त्र न्यायपालिका का अभाव—सघीय व्यवस्था में स्वतन्त्र न्यायपालिका की आवश्यकता स्वयं सिद्ध है। जहाँ अमरीकी और भारतीय सघीय व्यवस्थाओं में सर्वोच्च न्यायालय स्वतन्त्र और निष्पक्ष है, वहाँ सोवियत सघ की सर्वोच्च न्यायालय स्वतन्त्रता और निष्पक्षता का दावा नहीं कर सकती। जहाँ अमरीकी और भारतीय सर्वोच्च न्यायालय अपनी न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति के अतन्त्र सविधान की सर्वोच्चता की रक्षा करती हैं, उसकी व्याख्या करती हैं तथा किसी कायपालिका के आदेश अथवा व्यवस्थापिका के कानून के सर्वधानिक धाराओं के विपरीत होने पर उसे अवैध घोषित कर रद्द कर सकती हैं वहाँ सोवियत सघ की सर्वोच्च न्यायालय न सविधान की सर्वोच्चता की रक्षा करती है और न उसकी व्याख्या करती है। वहाँ ये सब कार्य सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम करती है। सोवियत सघ में सर्वोच्च न्यायालय के पास न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति है और न वह सर्वोच्च सोवियत द्वारा पारित किसी कानून को अवैध घोषित कर रद्द कर सकती है। न्यायालय किसी सघ गणराज्य की इस शिकायत पर गौर नहीं कर सकती कि कोई अखिल सघीय कानून सघ गणराज्य के सर्वधानिक अधिकारों की उल्लंघना करता है अथवा उसकी स्वतन्त्र सत्ता (स्वायत्तता) के विरुद्ध है।

7 सविधान की सर्वोच्चता की अयास्तविकता—गैर साम्यवादी देशों में सविधान देश का सर्वोच्च कानून होता है। वह एक पवित्र लेख होता है जिसमें

2 एकको को दूसरे देशो से सम्बन्ध स्थापित करने का अधिकार—समी गैर साम्यवादी सघीय व्यवस्थाओं में विदेशो मामले सबदा सघीय अर्थात् केन्द्रीय सरकार के अधिकार क्षेत्र में रखे जाते हैं। परन्तु सोवियत सघवाद इस क्षेत्र में भी सघ गणराज्यो (एकको) का अधिकार प्रदान करता है। अनुच्छेद 80 के अनुसार "सघ गणराज्य का अथवा राज्यो के साथ सम्बन्ध स्थापित करने, उनके साथ सधियाँ स्थापित करने, राजनयिक तथा वीसुलर प्रतिनिधियो का आदान प्रदान करने और अन्तर्राष्ट्रीय संगठनो के कार्य में भाग लेने का अधिकार है।"

मन 1936 के स्तालिन सविधान में 1944 के मशोधनो के फलस्वरूप सोवियत सघ के गणराज्यो को दूसरे देशो से राजनयिक सम्बन्ध स्थापित करने, सधियाँ करने और गणराज्य की सेना रखने का अधिकार दिया गया था। इन मशोधनो के फल स्वरूप वेल्होम और उक्राइन के मयुकन राष्ट्र में सोवियत सघ के अतिरिक्त प्रतिनिधि भेजे थे। इससे सोवियत सघ को मयुकन राष्ट्र सघ में तीन मत प्राप्त हो गये थे। मन 1977 के सविधान में जहाँ सोवियत सघ के एकको के दूसरे देशो से सम्बन्ध स्थापित करने के अधिकार को बनाये रखा गया है वहाँ उनके सेना रखने के अधिकार को समाप्त कर लिया गया है।

अनुच्छेद 81 के अनुसार "सोवियत सघ सघ गणराज्यो के सम्प्रभु अधिकारो की हिफाजत करेगा।" दूसरे शब्दो में, 'वर्तमान सविधान के अन्तगत एकको अपनी सम्प्रभुता की स्वयं रक्षा नहीं करते बल्कि उनकी सम्प्रभुता की रक्षा सोवियत सघ करता है।'

3 एकको को सघीय अधिकार क्षेत्र के अन्तगत आने वाले विषयो में भाग लेने का अधिकार—सोवियत सघवाद की एक अथवा अति सघीय विशेषता यह है कि जब अखिल सघीय निकाय सघ के अधिकार क्षेत्र में आने वाले विषयो में नियम लेते हैं तो सघ गणराज्यो (एकको) के प्रतिनिधि भी उनमें प्रत्यक्ष भाग लेते हैं। उदाहरणतः अनुच्छेद 77 के अनुसार "सघ गणराज्य सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत में (जातियो की सोवियत), सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम में, सोवियत सघ की सरकार में और सोवियत सघ के अथवा निकायो में सोवियत सघ के अधिकार क्षेत्र में आने वाले विषयो के निणयो में भाग लेते हैं।" परम्परा के अनुसार सघ गणराज्यो की सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम के अध्यक्ष सोवियत सघ सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम के उपाध्यक्ष चुने लिये जाते हैं। अनुच्छेद 129 के अनुसार "सघ गणराज्यो की मन्त्र परिषदो के अध्यक्ष पदेन सोवियत सघ की मन्त्र परिषद् के सदस्य होते हैं।" अनुच्छेद 153 के अनुसार सघ गणराज्यो के सर्वोच्च न्यायालयो के अध्यक्ष सोवियत सघ की सर्वोच्च न्यायालय के पदेन सदस्य होते हैं। निस्सन्देह इससे सघ गणराज्यो को अखिल सघीय निकायो

रक्षा स्वयं नहीं करते और न ही उसकी रक्षा के लिए उनके पास कोई साधन उपलब्ध है बल्कि उनकी सम्प्रभुता की रक्षा सोवियत सघ करता है।

10 एककों के सघ में स्वैच्छिक प्रवेश की अवास्तविकता—सविधान अनुच्छेद 70 में सोवियत सघ की "जातियों (राष्ट्रीयताओं) के स्वतंत्र आत्म निर्णय और समान गणराज्यों के स्वच्छिन सघाजन" की बात करता है परन्तु रूसी, उक्राईनी वेलो रूसी और ट्रांसकार्पेशियाई गणराज्यों को छोड़कर जिनके प्रतिनिधियों ने 29 12 1922 को सोवियत सघ का निर्माण करने वाले अनुच्छेदों पर हस्ताक्षर किये थे, सोवियत सघ के शेष गणराज्यों को विशेषकर लिथुआनियाई, लातवियाई और इस्तोनियाई गणराज्यों को सैनिक शक्ति का भय दिखाकर सोवियत सघ में शामिल किया गया था और उन्हें सघ में बनाये रखा गया है। द्वितीय महायुद्ध के बाद तब इन गणराज्यों की अधिकांश जनता सोवियत सघ में प्रवेश का विरोध करती रही है। सोवियत व्यवस्था में साम्यवादी दल की जनता की "अग्रणी" (Vanguard) समझा जाता है और उसे ही जनता के भाग्य का निर्धारण करने की निर्विवाद शक्ति प्राप्त होती है, अतः इन राज्यों (गणराज्यों) के साम्यवादी दल के समर्थन को, जो अत्यधिक अल्पमस्यक जनता का प्रतिनिधित्व करती है, सोवियत शब्दावली में जनता की इच्छा मान लिया जाता है।

11 एकको की समानता की अवास्तविकता—सविधान सघ के एकको की समानता की बात करता है और अनुच्छेद 110 सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के उच्च सदन (जातियों के सदन) में प्रत्येक सघ गणराज्यों को 32 प्रतिनिधि भेजने का अधिकार देता है, परन्तु सोवियत सघ के एकक जनसंख्या, औद्योगिक विकास और सत्ता के वास्तविक प्रयोग की दृष्टि से समान नहीं। सोवियत सघ में राज्य सत्ता के उच्च अंगों पर दो गणराज्यों अर्थात् दो जातियों (राष्ट्रीयताओं) रूसी और उक्राईनी का एकाधिकार रहा है। सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम और साम्यवादी दल जैसे संगठनों पर रूसी और उक्राईनी जातियों का ही एकाधिकार रहा है। प्रेसीडियम में सिद्धांततः सभी गणराज्यों के प्रतिनिधि विद्यमान होत हैं परन्तु इस बात का कोई प्रमाण नहीं मिलता कि प्रेसीडियम की बैठकें नियमित रूप से होती हैं और उसके सभी सदस्य बैठकों में उपस्थित होते हैं। प्रेसीडियम का अधिकांश कार्य अध्यक्ष और सचिव द्वारा ही सम्पन्न कर लिया जाता है।

12 समेकित बजट—सोवियत सघवाद की केन्द्रीकृत प्रवृत्ति इस एक तथ्य से स्पष्ट है कि उसके एकको के कोई पृथक बजट नहीं होते जिस प्रकार अमरीकी अथवा भारतीय सघीय व्यवस्थाओं में एकको के पृथक बजट होते हैं। सोवियत सघ में पूरे सघ के लिए एक समेकित बजट होता है जिसमें एकको के बजट शामिल

घोर स्वायत्त इलाको से मितकर बनें हैं, इसलिए सोवियत सघ को 'सघा का सघ' (Federation of Federations) कहा जाता है।

8 कम्युनिज्म के निर्माण एव विस्तार हेतु निर्मित सघ—घमरीका, आस्ट्रे-
निया भारत आदि गैर साम्यवाद दशा म मरीर व्यवस्था का निर्माण सुरक्षा और
आर्थिक विवाग के उद्देश्या को सामने रखकर किया गया है, परन्तु सोवियत सघ
का निर्माण साम्यवाद के निर्माण और उनके विकास हेतु अर्थात् एक विचारधारा
के विकास हेतु किया गया है। जैसाकि अनुच्छेद 70 म कहा गया है कि 'सोवियत
सघ सोवियत जनता की राज्यीय एकता का मृत रूप है और कम्युनिज्म का मिल-
जुलकर निर्माण करने के उद्देश्य से अपनी जातियों एव उपजातियों को एकजुट करता
है।'

सोवियत सघवाद की एकात्मक प्रवृत्ति (Unitary Bias of the Soviet Federalism)

सोवियत सविधान का लिखित एव कटार स्वरूप, सविधान की सर्वोच्चता,
सोवियत सघ में दोहरी शासन व्यवस्था, सघ और उसके एकको म शासन शक्तियों
का विभाजन, सघ के एकको के पास अवशिष्ट शक्तियों का होना दोहरी नागरिकता,
एकका की समानता, एकको के पृथक गविधान की व्यवस्था, सघीय व्यवस्थापिका
का द्वि-मदनात्मक स्वरूप आदि ऐसी विशेषतायें है जो सोवियत सघवाद को घमरीकी
और म्विस सघवाद के निकट ला तेन है। इसके अतिरिक्त, सोवियत सघवाद म
एकको को सघ म पृथक होने, दूसरे दशा से राजनयिक सम्बन्ध स्थापित करने,
सन्धियाँ सम्पन्न करने तथा मघीय क्षेत्राधिकार के अन्तगत आन वाले विषयो में भाग
लेने के ऐसे अति सघीय (Ultra federal) अधिकार प्राप्त है जो सोवियत सघ को
एक असाधारण सघ का रूप प्रदान करत है।

उक्त सब तर्वा के बावजूद सोवियत सघ का स्वरूप एकात्मक है, सघात्मक
नहीं। उसका सुझाव सघ (केन्द्र) की ओर है, एकको की ओर नहीं। इसका मूल
कारण यह है कि सोवियत सघ में राजनीतिक, आर्थिक और सामाजिक क्षेत्र के
अन्तगत आने वाले सभी विषया पर नियुक्त लेन की अतिम शक्ति अखिल सघीय
सत्ताओं के पास है सघ के एकको के पास नहीं। दूसरे, सोवियत सघ में साम्यवादी
दल की स्थिति सबव्यापी है। दल सिद्धांतत और व्यवहारत मारी शक्ति का
मोन है। सविधान म वर्णित सभी औपचारिक अगा के पीछे दल ही नियंत्रक और
पथ प्रदर्शक शक्ति है। सर्वैधानिक व्यवस्थायें कुछ भी हो, नीति सम्बन्धी विषयो पर
नियुक्त लेने की शक्ति दल के पास है। अत अनुच्छेद 76 की ये व्यवस्थायें कि
"सघ मणराज्य एक सम्प्रभु सोवियत समाजवादी राज्य है, उसका अपना सविधान
है, वह अनुच्छेद 73 में परिभाषित क्षेत्र के बाहर अपने मूलण्ड म स्वतंत्र सत्ता का
प्रयोग करता है" और अनुच्छेद 81 की यह व्यवस्था है कि सोवियत सघ मणराज्यो

विद्यमान हैं बल्कि उनकी स्थिति अत्यधिक महत्त्वपूर्ण और शक्तिशाली भी है। मारे सोवियत सघ में कानून के अनुपालन की देखरेख का उत्तरदायित्व उही का है।

स्पष्ट है कि सोवियत सघवाद में वेन्द्रवाद की प्रवृत्ति अधिक है और सघवाद की बहुत कम। भुनरो का यह कथन कि "संविधान के पढो मात्र से पाठक को रूस के शासन के बारे में भ्रामक धारणा हो सकती है।" सोवियत सघवाद के बारे में उतना ही सत्य है जितना कि सोवियत सरकार के ससदीय स्वरूप के बारे में मत्य है।

सांस्कृतिक सघ (A Cultural Federation)

राजनीतिक और आर्थिक क्षेत्र में सोवियत सघ सघवाद का कोई आदर्श नमूना पेश नहीं करता। इन क्षेत्रों में सोवियत सघ वस्तुतः के द्रवाद और एकाधिकारवाद का नमूना पेश करता है। इस पर भी सोवियत सघ एक सांस्कृतिक सघ है। इसका मूल कारण यह है कि सोवियत सघ के एकता का तथा एकको के अतगत स्वायत्त इकाइयों को जिस ढंग से जातियों और उपजातियों के आधार पर गठित किया गया है तथा जिस मात्रा तक उन्हें अपनी व्यवस्थापिकाओं, 'यायालयों, शिक्षा केन्द्रों में अपनी भाषा के प्रयोग की स्वतंत्रता दी गयी है तथा जिस सीमा तक प्रत्येक जाति की संस्कृति और साहित्य के विकास के लिए प्रोत्साहन दिया गया है ये सब तत्व सोवियत सघ के सांस्कृतिक सघ होने के दावे को सिद्ध करते हैं। यह ठीक कहा गया है कि "सोवियत सघ का संविधान राजनीतिक के द्रवाद का सांस्कृतिक सघवाद से सम वय करता है।"

सोवियत सघ के सांस्कृतिक सघ होने के दावे को निम्न विदुषा द्वारा अभिव्यक्त किया जा सकता है—

1 जातियों और उपजातियों पर आधारित सघ—सोवियत सघ के एककी का निर्माण गैर-साम्यवादी देशों की भाँति भूगोल या क्षेत्र पर आधारित नहीं किया गया बल्कि जातियों और उपजातियों पर आधारित किया गया है। सोवियत सघ ने जारकालीन राजनीतिक नक्शे को अर्थात् प्रशासनिक टिचीजनों को समाप्त कर दिया है और जातियों एवं उपजातियों पर आधारित एक पूरा नवीन राजनीतिक नक्शे की रचना की है। सोवियत सघ का नवीन राजनीतिक नक्शा जाति, भाषा और सांस्कृतिक एकता पर आधारित है। अत्यधिक विकसित जातियों को 15 सघ गणराज्यों में, उससे कम विकसित जातियों को 20 स्वायत्त गणराज्यों में, उससे कम विकसित जातियों को 8 स्वायत्त प्रदेशों तथा उससे भी कम विकसित उपजातियों को 10 स्वायत्त इलाकों में गठित किया गया है।

2 गणराज्यों के नाम जातियों के नाम पर आधारित—सोवियत सघ में

जैसा कि शिवागो किकर चौधे ने कहा है कि 'शक्ति सन्तुलन के स्थान पर कार्योत्पन्नता तथा तनिभरता ही सोवियत सघवाद का मुख्य सिद्धांत है।'

तीसरे अनुच्छेद 76 में संविधान सोवियत सघ के एकको के जिस क्षेत्र को निर्धारित करता है उसमें भी उनकी शक्तियाँ अनन्य नहीं, क्योंकि सघ सरकार ही राज्य सत्ता और प्रशासन के गणराज्यीय और स्थानीय निकायों के संगठन और कार्य सम्बन्धी सामान्य सिद्धान्तों को निर्धारित करती है, एकको को सघ सरकार द्वारा निर्धारित विधायी मानदण्डों की एकरूपता का अनुपालन करना पड़ता है और एकीकृत सामाजिक और आर्थिक नीति का अनुसरण करना पड़ता है।

चौथे, सोवियत सघ के एकको के पास ऐसे कोई साधन अथवा संवैधानिक उपचार उपलब्ध नहीं जिनके माध्यम से वे अपनी स्वायत्तता की रक्षा कर सकें अथवा संविधान द्वारा निर्धारित क्षेत्र में सघ सरकार के हस्तक्षेप का रोक सकें।

पाँचवें अनुच्छेद 73 (12) अखिल सघीय महत्त्व के "अन्य विषयों" को सघीय सरकार को प्रदान करता है। परंतु संविधान इन अन्य विषयों को परिभाषित नहीं करता। अन्य विषयों की सब व्यापकता स्वयं सिद्ध है।

2 एककों के संविधानों पर नियंत्रण—सोवियत संविधान सघ के एककों को अपने पृथक संविधान रखने का अधिकार देता है परंतु एकको के संविधान सोवियत सघ के संविधान के नुरूप ही हो सकते हैं। दूसरे, दोनों प्रकार के संविधान मार्क्सवादी लेनिनवादी विचारधारा पर आधारित हैं। दोनों का निर्माण साम्यवाद के विकास हेतु किया गया है। तीसरे, अनुच्छेद 73 (11) सघीय सरकार को इस बात का अधिकार देता है कि वह सोवियत सघ के संविधान के परिपालन पर नियंत्रण रखे और सोवियत सघ के संविधान के साथ सघ गणराज्यों के संविधानों की अनुसूचता को सुनिश्चित करे।

3 सघीय संविधान के सशोधनों में एककों की भूमिका का अभाव—जहाँ अमरीका और भारत में संवैधानिक सशोधनों में सघ के एकको की भूमिका महत्वपूर्ण है वहाँ सोवियत सघ में संवैधानिक सशोधनों में एकको की भूमिका नगण्य है। उदाहरणतः अमरीका में कोई भी संवैधानिक सशोधन तब तक लागू नहीं हो सकता जब तक कांग्रेस के दोनों सदन उसे पृथक पृथक रूप से अपने दो तिहाई बहुमत से पारित न कर दें और तीन चौथाई राज्य विधान सभाओं उसका अनुसमयन न करें। दूसरे और, सोवियत सघ में, अनुच्छेद 174 के अनुसार, सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदन पृथक पृथक रूप से अपने कुल सदस्यों के दो तिहाई बहुमत से किसी भी संवैधानिक सशोधन को पारित कर सकते हैं।

4 अखिल सघीय कानूनों की श्रेष्ठता—सोवियत सघ में सर्वोच्च कानून सघ गणराज्यों के कानून से श्रेष्ठ है। सर्वोच्च कानून अनुच्छेद 74 के अनुसार, 'सोवियत सघ में सर्वोच्च कानून'...

है जो वैज्ञानिक अनुसंधान के साथ सांस्कृतिक इतिहास, भाषायी इतिहास, लोक गीतों आदि का भी अनुसंधान करती रहती है। प्रत्येक नागरिक को संस्कृति के लाभों के प्रयोग का अधिकार है। सोवियत सघ के कानूनों को सभी एक-एक की भाषाओं में मूद्रित किया जाता है।

6 नागरिकों की समानता—सोवियत सघ के नागरिक कानून के समक्ष बराबर हैं और उनमें बंशगत उत्पत्ति सामाजिक या माली स्थिति, जाति या नस्ल, स्त्री पुरुष, शिक्षा, भाषा, धर्म के प्रति रुख, उनके पेशे के प्रकार या चरित्र निवास या अन्य बातों के आधार पर कोई भेदभाव नहीं किया जाता। जाति या नस्ल के आधार पर किसी भेदभाव को दण्डनीय अपराध माना गया है।

मूल्यांकन—उपयुक्त वचन से स्पष्ट है कि सोवियत सविधान सांस्कृतिक मामलों में व्यापक रियायतें देता है, स्वशासन के मामले में कुछ रियायतें देता है और राजनीतिक एवं आर्थिक मामलों में कोई रियायतें नहीं देता। सांस्कृतिक मामलों में भी सोवियत नागरिकों को जो रियायतें दी गयी हैं उन्हें आलोचक सदेह की दृष्टि से देखते हैं। आलोचकों के सदेह के मुख्य कारण निम्न हैं—

1 वर्तमान समय में सोवियत सघ राष्ट्रवाद को सम्भावित विघटनकारी शक्ति मानता है।

2 'बर्णमाला क्रांतियों' (Alphabet Revolution) द्वारा सोवियत सघ के साम्यवादी नेताओं ने गैर रूसी लोगों की वर्णमाला और भाषा पर कुठाराघात किया है। उदाहरणतः पहले सन् 1919 की आज़ाप्ति द्वारा गैर रूसी लोगों का लातीनीकरण किया गया अर्थात् उन्हें लातीन वर्णमाला को अपनाने के लिए कहा गया और पुनः 1939 में उन्हें लातीनी वर्णमाला त्याग कर रूसी लिपि अपनाने के लिए कहा गया। इस तरह सोवियत सघ के गैर-रूसी लोगों को (अरबों, मंगोलों और यहूदियों अर्थात् मध्य एशिया या साइबेरिया और सुदूर उत्तर के लोगों को) अपनी वर्णमाला त्याग कर रूसी लिपि को अपनाना पड़ा। भाषा की क्षति से उनकी परम्पराओं और इतिहास को क्षति पहुँची है। इसके अतिरिक्त राष्ट्रीय अल्पसंख्यक अपने अपने राष्ट्रीय ऐतिहासिक वीरों की गाथा नहीं कह सकते। वे केवल सोवियत वीरों का ही गुणगान कर सकते हैं।

3 राष्ट्रीय अल्पसंख्यकों का रूसी भाषा में समीकरण निरंतर बढ़ता चला जा रहा है। इसका मूल कारण यह है कि सोवियत सघ की सामान्य भाषा रूसी है और सामान्य प्रशासनिक और तकनीकी योग्यताएँ जो रूसी भाषा में उपलब्ध हैं वे राष्ट्रीय भाषाओं में उपलब्ध नहीं हैं।

4 सोवियत सघ में साक्षरता अभियान किसी मानवीय भावना से प्रेरित नहीं रहा और न ही इसे लोगों की सांस्कृतिक आवश्यकताओं की पूर्ति के लिये चलाया गया था। इसका उद्देश्य भी राजनीतिक रहा है ताकि मारी जनता देश के राजनीतिक जीवन में सचेत भाग ले सके और साम्यवादी साहित्य का अध्ययन कर

अमीम परिस्थितिया उत्पन्न होने पर ही संशोधन किये जाते हैं। यद्यपि सोवियत संविधान अनुच्छेद 173 में संविधान को देश का सर्वोच्च कानून बनाता है परंतु उसकी पवित्रता संहारस्पद है, क्योंकि वह सबदा सर्वहारा वर्ग की आवश्यकताओं और साम्यवादी दल के आदेशों के अधीन है। जैसा कि मोस्तोतोव ने कहा है कि "संविधान समाजवाद के हितों तथा सर्वहारा अधिनायकत्व की दृष्टि स्थापना के लिए केवल एक साधन मात्र है।"

8 एककों के संघ से पृथक् होने के अधिकार की अवास्तविकता—अनुच्छेद 72 संघ के प्रत्येक एकक (संघ गणराज्य) को संघ से इच्छानुसार पृथक् होने का अधिकार प्रदान करता है। परंतु एककों का यह अधिकार केवल सैद्धांतिक है वास्तविक नहीं। प्रथम, सोवियत संघ के किसी एकक ने अब तक इस अधिकार का प्रयोग नहीं किया। दूसरे, सोवियत संघ के एकको द्वारा इस अधिकार के प्रयोग की सम्भावना नहीं। जैसा कि हरमन फाइनर ने कहा है कि "जब संघ गणराज्यों को फुसफुसाने की आज्ञा नहीं दी जाती तो उनके (संघ से) पृथक् होने का प्रश्न ही नहीं उठता।" तीसरे, सोवियत संघ में पृथक्तावादी प्रवृत्तियों एवं विचारों को मानवृभूमि के विरुद्ध अपराध समझा जाता है। जब सोवियत संघ हंगरी, चेकोस्लोवाकिया आदि बहु समाजवादी देशों के लिए सीमित सम्प्रभुता के सिद्धांत की बात कर उनमें नैतिक हस्तक्षेप के अधिकार का सुरक्षित रख सकता है तो एककों की संघ से पृथक् हान की व्यवस्था कोरा आदर्शवाद है। स्तालिन ने सोवियत संघ के निर्माण काल के समय ही स्पष्ट कर दिया था कि "पृथक् होने के अधिकार का प्रयोग को गम्भीर रूप से प्रति आति समझा जायगा और उसे रोकने के लिए शक्ति का प्रयोग न्यायोचित होगा।" चौथे, सन् 1977 के संविधान की व्यवस्थाओं "अखण्ड संघ" और "एकीकृत भूखण्ड" की बात करती है, पृथक्ता की नहीं।

9 एककों के दूसरे देशों से सम्बंध स्थापित करने के अधिकार की अवास्तविकता—संविधान अनुच्छेद 80 में सोवियत संघ के एकको को अन्य राज्या व साथ सम्बंध स्थापित करने, उनके साथ मिथ्या स्थापित करने, राजनयिक तथा कौमन्तर प्रतिनिधियों का आदान प्रदान करने और अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों के कामों में भाग लेने का अधिकार देता है। परन्तु संविधान की इन व्यवस्थाओं का कोई व्यावहारिक प्रभाव नहीं, क्योंकि सोवियत संघ के एकक विदेशी सम्बंधों का निर्धारण सम्प्रभु राज्यों की भांति नहीं करते (यद्यपि अनुच्छेद 76 संघ गणराज्यों को सम्प्रभु राज्य रहता है) बल्कि उस सामान्य कानून द्वारा करत है जिस सघीय सरकार निश्चित करती है। इस तरह संविधान एकका का अनुच्छेद 80 में जो अधिकार प्रदान करता है उस अनुच्छेद 73 (10) के माध्यम से अत्यंत रूप से बाध ले लेता है। इसका अतिरिक्त सोवियत संघ के एकक अपनी

- 3 "सोवियत सघ का सविधान राजनीतिक केन्द्रीयतावाद का सांस्कृतिक सघवाद से समन्वय करता है।" समझाइये।
 - 4 "सोवियत सघ सांस्कृतिक दृष्टि से सघ होने हुए भी राजनीतिक और आर्थिक दृष्टि से एकात्मक राज्य है।" व्याख्या कीजिए।
 - 5 "सिद्धांत में सोवियत समाजवादी गणराज्य सघ लोकतांत्रिक सिद्धांतों पर आधारित सघों का एक सघ है। व्यवहार में वह एक एकात्मक तानाशाही है।" विवेचना कीजिए।
 - 6 "सभी सघों में केन्द्रीय अथवा राष्ट्रीय सरकार को अधिक से अधिक शक्तियाँ समर्पित करने की प्रवृत्ति पायी जाती है।" अमरीका, स्विटजरलैण्ड और सोवियत सघ के सघीय व्यवहार में यह कथन कहा तक लागू होता है ?
-

होने हैं। इस सम्प्रेक्षित बजट को सघीय सरकार के नेतृत्व में तैयार किया जाता है और इस सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत द्वारा स्वीकार किया जाता है। सोवियत सघ में एकको की वित्तीय स्वतंत्रता अत्यधिक सीमित है और सघ पर उनकी आर्थिक निर्भरता पूर्ण एवं निर्विवाद है।

13 आर्थिक नियोजन अथवा केंद्रित अर्थव्यवस्था—अनुच्छेद 16 के अनुसार, "सोवियत सघ एक अखण्ड आर्थिक समुच्चय है।" सोवियत सघ में अर्थ-व्यवस्था का प्रबंध आर्थिक और सामाजिक विकास की राजकीय योजनाओं के आधार पर किया जाता है। योजनाओं का निर्माण केंद्रीकृत निर्देशन पर आधारित है, सघ गणराज्यों के आर्थिक और सामाजिक विकास की योजनाओं को सघीय सरकार की स्वीकृति प्रदान करती है। इस तरह पूरे देश का आर्थिक और सामाजिक आयोजन सघ सरकार के नियंत्रण में है।

14 साम्यवादी दल—साम्यवादी दल की सैधानिक और व्यावहारिक स्थिति तथा समूचे सोवियत सघ की राजनीतिक सत्ताओं पर उसका एकाधिकार सोवियत सघवाद की केंद्रीकृत प्रवृत्ति को स्पष्ट करता है। अनुच्छेद 6 के अनुसार "सोवियत सघ की साम्यवादी पार्टी सोवियत समाज की नेतृत्वकारी और पथ-प्रदर्शक शक्ति तथा उसकी राजनीतिक व्यवस्था, सभी राजकीय और सांजजिक सगठना का नाभि केंद्र है।" साम्यवादी दल ही समाज के विकास के सामान्य स दर्श (General Perspective) तथा सोवियत सघ की गृह और विदेश नीति के माग का निर्धारित करती है। दल ही रचनात्मक कार्यों का निर्देशन करता है और साम्यवाद की विजय के लिए उसके सघप को एक नियोजित क्रमबद्ध तथा सैद्धांतिक दृष्टि से सम्पुष्ट चरित्र प्रदान करता है।

साम्यवादी दल ही नीति सम्बन्धी सभी निर्णय लेता है तथा उसकी समीक्षा करता है। सघ और एकको की सरकारें तथा अन्य राज सत्तायें दल के निर्णयों को बाधित करने वाली सैधानिक सत्तायें मात्र है। सघ अथवा एकको की सरकारें किस समय किन शक्तियों का वास्तविक प्रयोग करती हैं यह इस बात पर इतना निर्भर नहीं करता कि सविधान ने शक्तियों का बंटवारा किस प्रकार किया है बल्कि इस बात पर निर्भर करता है कि साम्यवादी दल किसी सरकार को (सघ या एकको) किन शक्तियों के प्रयोग या उपयोग की आना देता है। सोवियत सघ में दल वस्तुतः सविधान के अधीन नहीं बल्कि सविधान ही दल के अधीन है। दल के आदेशों के अनुसार सविधान को सशोधित या परिवर्तित कर दिया जाता है। संक्षेप में, साम्यवादी दल की सर्वोपायी स्थिति सोवियत राजनीतिक व्यवस्था को एकात्मक स्वरूप प्रदान करती है।

15 महासमाहर्ता की महत्त्वपूर्ण स्थिति—अमरीका और भारत जैसे गैर साम्यवादी देशों के सघवाद में महासमाहर्ता और उसके अधीन समाहर्ताओं जैसे कोट सत्तायें विद्यमान नहीं है। परन्तु सोवियत सघवाद में ये सत्तायें न केवल

प्रत्येक आगामी निर्वाचन में पिछले चुनाव की तुलना में अधिक मतदाताओं का प्रतिनिधित्व करेगा ।

(b) जातियों (राष्ट्रीयताओं) की सोवियत (The Soviet of Nationalities)—यह सोवियत संघ के एकका का सदन है । यह संघ गणराज्यों, स्वायत्त गणराज्यों, स्वायत्त प्रदेशों और स्वायत्त इलाकों का प्रतिनिधित्व करता है । यह एककों के हितों की रक्षा करता है । इसमें सोवियत संघ के एकका को, अमरीकी संघ के एककों की भाँति, ममानता के आधार पर प्रतिनिधित्व दिया गया है । इसमें प्रत्येक संघ गणराज्य को 32, प्रत्येक स्वायत्त गणराज्य को 11 प्रत्येक स्वायत्त प्रदेश को 5 और प्रत्येक स्वायत्त इलाके को 1 प्रतिनिधि भेजने का अधिकार है । वर्तमान समय में सोवियत संघ में 15 संघ गणराज्य, 20 स्वायत्त गणराज्य, 8 स्वायत्त प्रदेश और 10 स्वायत्त इलाके हैं । इस तरह जातियों की सोवियत के सदस्यों की संख्या, संघ सोवियत के सदस्यों की संख्या के समान 750 है ।

निर्वाचन एवं योग्यताएँ (Elections and Qualifications)—सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदनों के सदस्यों का निर्वाचन सार्वभौम, समान और प्रत्यक्ष मताधिकार के आधार पर गुप्त मतदान द्वारा होता है । संविधान नागरिकता में वंश, सामाजिक या माली स्थिति, जाति या नस्ल, स्त्री पुरुष, शिक्षा, भाषा, धर्म, पेशा, निवास या अन्य किसी आधार पर कोई भिन्नता नहीं करता । अठारह (18) वर्ष की आयु प्राप्त प्रत्येक सोवियत नागरिक को, यदि उसे कानूनी तौर पर पागल प्रमाणित नहीं किया गया, सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत के निर्वाचनों में मतदान करने का अधिकार है । इक्कीस (25) वर्ष की आयु प्राप्त प्रत्येक सोवियत नागरिक सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत के लिए निर्वाचन में भाग ले सकता है । इस पर भी संविधान अनुच्छेद 100 इस बात की व्यवस्था करता है कि “सोवियत संघ की कम्युनिस्ट पार्टी, ट्रेड यूनियन और अखिल संघीय लेनिनवादी युवा कम्युनिस्ट लीग की शाखाओं और उनके संगठन, सहकार तथा अन्य सार्वजनिक संगठन, कार्य सामूहिक और सैनिक यूनिटों में नैतिकों की संभाषों को ही सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत के निर्वाचनों में उम्मीदवारों का नामजद करने का अधिकार है ।” दूसरे शब्दों में, केवल सोवियत संघ की कम्युनिस्ट पार्टी तथा उसके सहायक संगठनों द्वारा समर्पित उम्मीदवार ही सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत के सदस्य निर्वाचित हो सकते हैं । अन्य साधारण नागरिक, व्यवहार में निर्वाचनों में उम्मीदवार के रूप में नहीं खड़े होते हैं और न वे सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत के सदस्य बन सकते हैं । सोवियत नागरिकों के सर्वोच्च सोवियत के सदस्य बनने के वैधानिक अधिकार की वास्तविकता स्पष्ट है ।

सोवियत संघ में संघ सावियत और जातियों की सावियत का निर्वाचन क्षेत्रों में थोड़ा अंतर है । जहाँ संघ सोवियत के सदस्यों के निर्वाचन के लिए सारे देश

प्रत्येक सामाजिक सजातीय समूह (Socio ethnic Group) को पहचान को बनाये रखा गया है। उदाहरणतः सोवियत सघ के एकका के नाम जातियों पर आधारित है। उदाहरणतः रूसी सोवियत सघात्मक समाजवादी गणराज्य रूसी जाति पर आधारित है, उरालईनी सोवियत समाजवादी गणराज्य उराल जाति पर आधारित है, आदि। इसी तरह स्वायत्त गणराज्यों, स्वायत्त प्रदेशों और स्वायत्त इलाकों के नाम भी जातियों और उपजातियों के नाम पर आधारित हैं।

3 एकको की स्वायत्तता—सोवियत सघ के एकको का अपना अपना भूखण्ड है। प्रत्येक अपने क्षेत्र के अंतर्गत पूर्ण स्वायत्तता का उपयोग करता है। प्रत्येक का अपना सविधान है, प्रत्येक का अपना भण्डा अपना प्रतीक (Emblem) और अपना राष्ट्रीय गान है। प्रत्येक एक स्वैच्छा से सोवियत सघ में शामिल हुआ है और अपनी इच्छानुसार उससे पृथक् हो सकता है। प्रत्येक एक दूसरे देशों में राजनयिक सम्बन्ध स्थापित कर सकता है। सोवियत सघ, जैसा कि फारपिसकी ने कहा है, 'सोवियत राष्ट्रों के भाईचारे का परिवार है जो मित्रता और निकट सहयोग के बाण्ड द्वारा समानता के आधार पर एक मधीय राज्य में स्वैच्छा से गठित हुए हैं।' अनुच्छेद 70 के अनुसार "सोवियत समाजवादी गणराज्य सघ एक अखण्ड मधीय बहुजातीय राज्य है जो समाजवादी मधवद्धता के सिद्धांत पर जातियों के स्वतंत्र धात्मनिर्णय और समान समाजवादी गणराज्यों के स्वैच्छिक संयोजन के फलस्वरूप गठित हुआ है।"

4 एककों की समानता—सोवियत सघ की जातियों (राष्ट्रों और राष्ट्रीयताओं) की समस्या के समाधान के लिए सन 1913 में स्थापित न जिन दो जुद्धवा सिद्धांतों क्षत्रीय स्वायत्तता और सभी रूपों में राष्ट्रीय समानता की घोषणा की थी सोवियत सघ में उन दोनों सिद्धांतों का अक्षरशः लागू किया गया है। उदाहरणतः सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के उच्च सदन (जातियों के सदन) में प्रत्येक सघ गणराज्य को 32, प्रत्येक स्वायत्त गणराज्य को 11 प्रत्येक स्वायत्त प्रदेश का 5 और प्रत्येक स्वायत्त इलाकों को 1 प्रतिनिधि भेजने का अधिकार है। सोवियत सघ के प्रत्येक एकको को सघ सरकार की उच्च निकाया में, जमावि प्रेमीडियम, मंत्रि परिषद और सर्वोच्च न्यायालय में, भाग लेने, उनके निणयों का प्रभावित करने और अपने हितों की रक्षा करने का अधिकार है।

5 भाषा और संस्कृति की स्वतंत्रता—सोवियत सघ किसी राष्ट्र या राष्ट्रीयता को किसी दूसरे राष्ट्र या राष्ट्रीयता से प्राथमिकता नहीं देता और न ही किसी भाषा या संस्कृति का विकास दूसरे पर धोपता है। प्रत्येक सामाजिक सजातीय समूह अपनी भाषा, संस्कृति और माहित्य का विकास कर सकता है। प्रत्येक अपनी व्यवस्थापिका न्यायपालिका, पाठशाला और महाविद्यालय में अपनी भाषा का प्रयोग कर सकता है। प्रत्येक सघ गणराज्य की अपनी विज्ञान विद्यापीठ

सन् 1936 के स्टालिन संविधान की व्यवस्था से भिन्न है। सन् 1936 के संविधान के अंतर्गत यदि सोवियत सभ के दोनों सदनों में किसी महत्वपूर्ण ताबजनि क विषय पर मतभेद उत्पन्न हो जान है और पंच आयोग के प्रयासों के बाद भी यदि दोनों सदनों में मतभेद बने रहते तो सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत का प्रेसीडियम उसे समय से पूर्व विघटित कर सकता था। सन् 1977 के संविधान के अंतर्गत सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत को समय से पूर्व विघटित करने की कोई व्यवस्था नहीं है।

वेतन—सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदनों के सदस्यों को वेतन अर्पण काम के स्थान पर मिलता है। सर्वोच्च सोवियत में उनके कार्य को सामाजिक कार्य समझा जाता है। अधिवेशन के समय तथा जन-प्रतिनिधि व कार्य भार को निभाने के लिए उन्हें नियमित काम से छुट्टी मिल जाती है और छुट्टी के लिए उन्हें औसत वेतन मिलता रहता है।

विशेषाधिकार एवं उन्मुक्तियाँ (Privileges and Immunities)—सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत के सदस्यों को मुख्यतः निम्न विशेषाधिकार और उन्मुक्तियाँ प्राप्त हैं—

(i) अनुच्छेद 103 के अनुसार "प्रतिनिधिगण जनता के सर्वाधिकार सम्पन्न प्रतिनिधि हैं।" वे 'आर्थिक और सामाजिक तथा सांस्कृतिक विकास से सम्बन्धित विषयों का हल निकारने हैं, सोवियतों के फैसलों का कार्यावयन सगठित करते हैं और राजकीय निकायो प्रतिष्ठानों, संस्थाओं, सगठनों के कार्य पर नियंत्रण रखते हैं।" सोवियत प्रतिनिधियों का गुण यह है कि वे जहाँ अर्पण क्षेत्र के बाशिंदों की आवश्यकताओं और आकांक्षाओं को ध्यान में रखते हैं वहाँ व साथ में राज्य के हितों से भी प्रेरित रहते हैं।

(ii) अनुच्छेद 105 के अनुसार प्रतिनिधि राजकीय निकायो तथा आधिकारियों से पूछताछ कर सकता है जा उसकी पूछताछ का उत्तर देने के लिए बाध्य है।

(iii) सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत की अनुमति के बिना और सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशन व बोच की गरमि में उसके प्रेसीडियम की अनुमति के बिना उसके किसी सदस्य को विरुद्ध कोई मुरुदमा नहीं चलाया जा सकता, उस गिरफ्तार नहीं किया जा सकता अथवा अदाचती तौर पर उसके खिलाफ कोई प्रशासनिक कार्यवाही नहीं की जा सकती।

(iv) प्रतिनिधि का मुख्य कर्तव्य यह है कि वह सर्वोच्च सोवियत में अपने मतदाताओं की इच्छाओं और हितों का सुसंगत रूप से व्यक्त करे, समादेशों (Mandates) का पालन कर तथा निर्वाचकों को अर्पण तथा सोवियत व कार्यों की रिपोर्ट प्रस्तुत करे।

सवे । इसने किसी राष्ट्रीय साहित्य के विकास में सहयोग नहीं दिया । सोवियत सघ में प्रेस और प्रकाशन पर सरकार का एकाधिकार है, लोगों को पढ़ने के लिए वही सामग्री प्रदान की जाती है जो शासन उन्हें पढ़ने के लिए देना चाहता है । शासन साम्यवाद विरोधी साहित्य को स्वीकार नहीं करता ।

5 सोवियत सघ में जनसंख्या का अत्यधिक स्थानान्तरण किया गया है । इसके फलस्वरूप गैर रूसी जातियाँ अथवा ही क्षेत्रों में अल्पसंख्या में हो गयी हैं । उदाहरणतः कजाखिस्तान में कजाख जाति अल्पसंख्या में है ।

6 वर्तमान समय में सोवियत सघ में यह निरन्तर दावा किया जाता रहा है कि "सोवियत राष्ट्रों की सामान्य अन्तर्राष्ट्रीय सृष्टि का विकास हो रहा है और रूसी भाषा परस्पर व्यवहार अर्थात् सम्पर्क का सामान्य साधन बन गयी है।" सन् 1977 के संविधान के प्रारूप पर विचार विमर्श करते समय यह प्रस्ताव भी पेश किया गया था कि "सोवियत सघ में एक नये सोवियत समुदाय सोवियत जनता का गठन हुआ है, जो न केवल सामाजिक बल्कि अन्तर्राष्ट्रीय समुदाय है । अतः यह सुझाव दिया गया था कि संविधान में संघबद्धता के स्थान पर एक ही सोवियत राष्ट्र की अवधारणा को स्थान दिया जाय या फिर राजकीय मामलों में जातीय पहलुओं को धीरे धीरे खींचा जाय । यद्यपि इस प्रस्ताव एवं सुझाव को बह बह कर अस्वीकार कर दिया गया कि बहुजातीय सोवियत जनता की एकता अथवा सोवियत सघ में बसी जातियों और उपजातियों का विलोप नहीं है । सोवियत जनता एक अन्तर्राष्ट्रीय समुदाय के रूप में इन जातियों और उपजातियों के बीच है । परन्तु उक्त सुझाव से सोवियत नेताओं की प्रवृत्ति और सोवियत संघ के विकास हेतु जैसाकि स्कापोरो ने कहा है कि 'इसमें कोई संदेह नहीं कि सोवियत संघ के वर्तमान शासकों का उद्देश्य संघवाद से दूर हटना और अल्पसंख्यकों को एकता की ओर बढाना है और पूरा समीकरण द्वारा राष्ट्रीय स्वतंत्रता को नष्ट करना है ।"

7 सोवियत साम्यवादी पार्टी की प्रवृत्ति में सोवियत लोगों का, विशेष कर मुसलमानों का, जिनको संघीयता में अल्पसंख्यकों में से एक माना जाता है, प्रतिनिधित्व नगण्य है ।

समाप्ति

- 1 सोवियत समाजवादी संघ की मर्याद प्रवृत्ति को जीए ।
- 2 "संविधान के पढ़ने से हमें यह साबित हो रहा है कि सोवियत संघ में पूर्ण साम्यवाद का स्थापित हो चुका है । मुझे यह सोचने के मर्दाना स्वभाव के कारण तक नहीं है ।"

(i) प्रमाण आयोग (Credential Commission)—ग्राम चुनाव के बाद सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत का प्रत्येक सदन एक प्रमाण आयोग की स्थापना करता है जो नव निर्वाचित प्रतिनिधियों की प्रमाणिकता की वैधता का निराकरण करता है। यदि किसी मामले में निर्वाचन कानून की उल्लंघना की गयी है तो वह उन मामलों में सम्बन्धित प्रतिनिधियों के बारे में रिपोर्ट प्रस्तुत करता है तथा सदन उनके निर्वाचन को अवध घोषित कर देता है।

(ii) वयोवृद्ध परिषद (Council of Elders)—सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत का प्रत्येक सदन अपने अधिवेशन के आरम्भ में अपने वयोवृद्ध सदस्यों की एक वयोवृद्ध परिषद का निर्वाचन करता है। यह परिषद अधिवेशन के कार्यक्रम और प्रक्रिया सम्बन्धी मामलों पर प्राथमिक विचार विमर्श करती है।

(iii) स्थायी आयोग (Standing Commission)—संविधान के अनुच्छेद 125 में सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदनों के स्थायी आयोगों की व्यवस्था करता है। प्रत्येक सदन के आधे से अधिक सदस्य इन्हीं आयोगों में कार्य करते हैं। वस्तुतः सर्वोच्च सोवियत का अधिकांश कार्य इन आयोगों द्वारा ही सम्पन्न किया जाता है। संघ सोवियत और जातियों की सोवियत अपने अपने सदस्यों में से इनका निर्वाचन करती है। ये आयोग सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत के अधिकार क्षेत्र के भीतर आने वाले मामलों का प्राथमिक सिंहावलोकन करते हैं, कानूनों के त्रिव्याख्यान को बढ़ावा देते हैं और राजकीय निकायों तथा संगठनों के कार्य की जांच-पड़ताल करते हैं। प्रत्येक सदन कुल 16 स्थायी आयोगों का निर्वाचन करता है। प्रमाण, विधायी प्रस्तावों, विदेशी मामलों, योजना तथा बजट सम्बन्धी आयोग आदि स्थायी आयोगों की श्रेणी में आते हैं। स्थायी आयोग उस सदन के प्रति उत्तरदायी होता है जो उसका निर्वाचन करता है। सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत या प्रेसोवियम स्थायी आयोगों की गतिविधियों में समय-समय उत्पन्न करता है।

(iv) संयुक्त आयोग (Joint Commissions)—सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदन परस्पर के आधार पर संयुक्त आयोगों की स्थापना कर सकते हैं।

(v) जांच आयोग (Inquiry Commissions)—जब कभी आवश्यकता हो सर्वोच्च सोवियत जांच आयोग और तैत्ता परीक्षा आयोग तथा अन्य किसी विषय पर आयोग का निर्माण कर सकती है।

साक्षिण संघ की संघों
निर्माण भी करे
निर्माण, इति

साक्षि
तत्

संघ अनेक प्रकार के आयोगों का
उपयोग, परिवहन, गणराज्य,
। वास्तुओं के विषय

सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत

(The Supreme Soviet of the USSR)

‘सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत अधिक से अधिक एक घोषणा एवं अनुसमर्थन करने वाली निकाय है।’

—लियोनाड स्कुपीरो

सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत, सोवियत संघ की सदन है। यह उसी प्रकार से सोवियत संघ की राष्ट्रीय सदन है, जिस प्रकार भारतीय सदन अथवा अमरीकी कांग्रेस अपने अपने देशों की राष्ट्रीय सदन हैं। सर्वोच्च सोवियत एक द्वि-सदनात्मक व्यवस्थापिका है। इसके निम्न सदन को संघ सोवियत और उच्च सदन को जातियो (राष्ट्रीयताओं) की सोवियत कहा जाता है।

संगठन—संविधान के भाग V के अध्याय 15 के 20 अनुच्छेदों में (अनुच्छेद 108 से 127 तक) सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत और उसके प्रेसीडियम के संगठन एवं शक्तियों का वर्णन किया गया है।

(a) संघ सोवियत (The Soviet of the Union)—यह सोवियत जनता का सदन है। यह सामान्य हितों का प्रतिनिधित्व करता है। इसके सदस्यों की संख्या 750 है जो जातियों की सोवियत के सदस्यों की संख्या के बराबर है, अनुच्छेद 110 के अनुसार ‘संघ सोवियत और जातियों की सोवियत के सदस्यों की संख्या बराबर होगी।’ दोनों सदनों के सदस्यों की यह संख्यात्मक समानता सन् 1936 के स्तालिन संविधान के अंतर्गत स्थापित की गयी सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदनों की सदस्य संख्या के सिद्धांत से मूलतः भिन्न है। सन् 1936 के संविधान के अंतर्गत संघ सोवियत में प्रति 30,000 मतदाताओं पर एक प्रतिनिधि (Deputy) चुना जाता था और सोवियत जनसंख्या की वृद्धि के साथ उसके सदस्यों की संख्या निरन्तर बढ़ती जा रही थी। उदाहरणतः सन् 1974 में निर्वाचित संघ सोवियत के सदस्यों की संख्या 767 थी। परंतु वर्तमान व्यवस्था अर्थात् संख्यात्मक समानता के अंतर्गत प्रत्येक भागामी निर्वाचन में संघ सोवियत के प्रतिनिधि और जनसंख्या में अनुपात (Ratio) घटता चला जायगा अर्थात् संघ सोवियत का प्रत्येक प्रतिनिधि

(i) प्रमाण आयोग (Credential Commission)—ग्राम चुनाव के बाद सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत का प्रत्येक सदन एक प्रमाण आयोग की स्थापना करता है जो नव निर्वाचित प्रतिनिधियों की प्रमाणिकता की वैधता का निरीक्षण करता है। यदि वहाँ मामले में निर्वाचन कानून की उल्लंघना की गयी है तो वह उन मामलों से सम्बंधित प्रतिनिधियों के बारे में रिपोर्ट प्रस्तुत करता है तथा सदन उनके निर्वाचन को अवध घोषित कर देता है।

(ii) वयोवृद्ध परिषद (Council of Elders)—सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत का प्रत्येक सदन अपने अधिवेशन के आरम्भ में अपने वयोवृद्ध सदस्यों की एक वयोवृद्ध परिषद का निर्वाचन करता है। यह परिषद अधिवेशन व कार्यक्रम और प्रक्रिया सम्बन्धी मामलों पर प्राथमिक विचार विमर्श करती है।

(iii) स्थायी आयोग (Standing Commission)—संविधान के अनुच्छेद 125 में सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदन के स्थायी आयोगों की व्यवस्था करता है। प्रत्येक सदन के आधे से अधिक सदस्य इन्हीं आयोगों में कार्य करते हैं। वस्तुतः सर्वोच्च सोवियत का अधिकांश कार्य इन आयोगों द्वारा ही सम्पन्न किया जाता है। सभ सोवियत और जातियों की सोवियत अपने अपने सदस्यों में से इनका निर्वाचन करती है। ये आयोग सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत के अधिकार क्षेत्र के भीतर आने वाले मामलों का प्राथमिक सिंहावलोकन करते हैं, कानूनों के क्रियान्वयन को बढ़ावा देते हैं और राजकीय निकायों तथा संगठनों के कार्य की जांच पड़ताल करते हैं। प्रत्येक सदन कुल 16 स्थायी आयोगों का निर्वाचन करता है। प्रमाण, विधायी प्रस्तावों, विदेशी मामलों, योजना तथा बजट सम्बन्धी आयोग आदि स्थायी आयोगों की श्रेणी में आते हैं। स्थायी आयोग उस सदन के प्रति उत्तरदायी होता है जो उसका निर्वाचन करता है। सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत का प्रेसिडियम स्थायी आयोगों की गतिविधियों में समन्वय उत्पन्न करता है।

(iv) संयुक्त आयोग (Joint Commissions)—सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदन बराबरी के आधार पर संयुक्त आयोगों की स्थापना कर सकते हैं।

(v) जांच आयोग (Inquiry Commissions)—जब कभी आवश्यकता हो सर्वोच्च सोवियत जांच आयोग और लेखा परीक्षा आयोग तथा अन्य किसी विषय पर आयोग का निर्माण कर सकती है।

सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत अन्य अनेक प्रकार के आयोगों का निर्माण भी करती है। इन आयोगों का मुख्य सम्बन्ध उद्योग, परिवहन, संचारण, निर्माण, कृषि, विज्ञान और तकनीकी ज्ञान, उपभोक्ता वस्तुओं, गृह, सामुदायिक

को समान आबादी वाले निर्वाचन क्षेत्रों में बाटा जाता है वहाँ जातियों की सोवियत के निर्वाचन क्षेत्रों को सोवियत संघ के एक-एक के आधार पर अर्थात् संघ गणराज्यो स्वायत्त गणराज्यो, स्वायत्त क्षेत्रों और स्वायत्त इलाकों के आधार पर बाटा जाता है।

सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत के निर्वाचनों की कुछ विलक्षणताएँ निम्न हैं—

(1) निर्वाचन क्षेत्र एक सदस्यीय निर्वाचन क्षेत्र होते हैं।

(ii) निर्वाचनों में सभी संगठन अर्थात् कम्युनिस्ट पार्टी और गैर-पार्टी संगठन मिलकर एक निर्वाचन क्षेत्र में एक ही उम्मीदवार को खडा करते हैं तथा उसके लिए प्रचार करते हैं। जिस उम्मीदवार को आधे से अधिक मत प्राप्त होते हैं वह चुन लिया जाता है। इसके लिए शत यह है कि चुनाव में कुल संख्या के कम से कम आधे मतदाताओं ने अपने मतदाधिकार का प्रयोग किया होना चाहिए। यदि किसी निर्वाचन क्षेत्र में यह शत पूरी नहीं होती तो 15 दिन के अंदर पुन मतदान कराया जाता है। परन्तु सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत के निर्वाचनों के इतिहास में ऐसी स्थिति कभी नहीं आयी, क्योंकि वहाँ तो सदा 99% अथवा इसमें भी अधिक मतदान होता है।

(iii) चुनाव व्यय राज्य द्वारा वहन किया जाता है।

(iv) चुनाव एक ही दिन में पूरा करा लिए जाते हैं।

(v) नागरिक, सैनिक तथा गैर सैनिक सरकारी कर्मचारों चुनाव लड़ सका है।

(vi) सर्वोच्च सोवियत के सदस्यों में अधिकांश किसान, मेहनतकश लोग तथा बुद्धिजीवी ही होते हैं। सदस्यों में महिलाओं और नवयुवकों का प्रतिनिधित्व भी पर्याप्त होता है।

प्रत्यावर्तन (Recall)—सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत के सदस्यों को वापस बुलाया जा सकता है। अनुच्छेद 107 के अनुसार यदि कोई प्रतिनिधि अपने निर्वाचकों के विश्वास के अर्थात् सख्त नहीं करता अर्थात् वह अपने सावजनिक (सामाजिक) कर्तव्यों को करने में असफल रहता है तो मतदाता द्वारा स्थापित प्रक्रिया के अनुसार निर्वाचकों के बहुमत के निर्णय से उसे किसी भी समय वापस बुलाया जा सकता है।

कार्यकाल (Term)—अनुच्छेद 10 के अनुसार सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदनों का कार्यकाल पांच वर्ष है। संविधान सदनों के समय से पूर्व विघटन के बारे में पूछा जाता है। संविधान केवल इस बात की व्यवस्था करता है कि नवीन सर्वोच्च सोवियत का निर्वाचन सर्वोच्च सोवियत के कार्यकाल की समाप्ति के दो महीने पूर्व होगा। सन् 1977 के संविधान की यह व्यवस्था

सघीय सरकार को सोवियत सभ के सविधान का परिपालन कराने और नियंत्रण रखने तथा सोवियत सभ के सविधान के साथ सभ गणराज्यों के सविधानों की अनुरूपता को सुनिश्चित करने का अधिकार है ।

2 निर्देशन एवं नियंत्रण शक्ति (Power of direction and Control)—सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत सावियत शासन का निर्देशन ही नहीं करती बल्कि उस पर नियंत्रण भी रखती है । प्रथम अनुच्छेद 130 के अनुसार मन्त्रिपरिषद् सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी है । दूसरे, अनुच्छेद 117 इस बात की स्पष्ट व्यवस्था करता है कि "सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत का कोई सदस्य सोवियत सभ की मन्त्रिपरिषद् से, मन्त्रियों से और सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत द्वारा गठित अन्य निकायों के प्रधानों से पूछताछ कर सकता है ।" यह अनुच्छेद इस बात पर भी बल देता है कि "मन्त्रिपरिषद् या जिम् किसी अधिकारी से यह पूछताछ की जाती है वह तीन दिन के भीतर सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत सम्बन्धित अधिवेशन में मौखिक या लिखित उत्तर देने के लिए बाध्य है ।" तीसरे, सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशनों के बीच के काल में उसकी प्रेसीडियम द्वारा जारी की गयी आज्ञापतियों और निर्णयों पर बाद में सर्वोच्च सावियत के अनुसमयन की आवश्यकता होती है ।

3 संवैधानिक संशोधन (Constitutional amendments)—सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत को संवैधानिक संशोधन पर अनन्य अधिकार प्राप्त है । संवैधानिक संशोधनों में सोवियत सभ के एक-को की कोई भूमिका नहीं । सर्वोच्च सोवियत के दोना सदन पृथक-पृथक रूप से अपने कुल सदस्यों के दो तिहाई बहुमत से किसी भी संवैधानिक संशोधन को पारित कर सकते हैं । संवैधानिक संशोधन की यह प्रक्रिया अमरीका जैसे परम्परागत सघीय सविधानों की संशोधन की प्रक्रिया की तुलना में अत्यधिक सरल है ।

4 अर्थव्यवस्था और बजट—सोवियत सभ की अर्थव्यवस्था सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत के निर्देशन और नियंत्रण में कार्य करती है । वह इस क्षेत्र के अन्तर्गत मुख्यतः निम्न कार्यों का सम्पन्न करती है—

(i) सोवियत सभ के बजट को स्वीकार करना । सोवियत सभ में सारे राष्ट्र का एक समकित बजट (Consolidated budget) होता है । सावियत सभ के एक-को का कोई पृथक बजट नहीं होता ।

(ii) बजट सम्बन्धी रिपोर्टों का अनुमोदन करना, अखण्ड मौद्रिक और श्रृण प्रणाली का प्रवचन करना, सभ के बजट में जाने वाले, सभ गणराज्यों के बजट में जान जाने तथा स्थानीय सरकारों के बजट में जाने वाले ढँकसा तथा राजस्व की निर्धारित करना तथा मूल्य और वेतन नीति का प्रतिपादन करना ।

अधिवेशन (Session)—सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के दोनो सदनों के अधिवेशन एक साथ घुट हों है और एक साथ समाप्त हों है । निर्वाचनो के बाद इसके अधिवेशन शीघ्र-अति शीघ्र बुलाये जात है, परन्तु इसके लिए तीन माह स अधिव का समय व्यतीत नही होना चाहिये । सविधान के अनुच्छेद 112 के अनुसार "सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशन साल में दो बार आयोजित किय जायेंगे ।" इसके अधिवेशन को अत्यधिक अल्पकाल के लिए आयोजित किया जाता है । सामान्यतः इसके अधिवेशन एक या दो सप्ताह के लिए ही बुलाये जाते है । सविधान इसके असाधारण अधिवेशनों की भी व्यवस्था करता है । सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम अपनी पहलकदमी पर अर्थात् अपनी इच्छा नुसार अथवा सघ गणराज्य के मुभाव पर अथवा किसी एक सदन के कुल सदस्यों के एक तिहाई सदस्यों के मुभाव पर इसके विशेष (असाधारण) अधिवेशन बुला सकती है । अधिवेशन की कायवाही तभी हो सकती है जब प्रत्येक सदन में कुल सदस्यों के दो-तिहाई सदस्य उपस्थित हो । निर्णय लेने के लिए उपस्थित सदस्यों के साधारण बहुमत की आवश्यकता होती है । अधिवेशन प्रायः खुले हाने है ।

सविधान सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदनों के समुक्त अधिवेशनों की व्यवस्था भी करता है । जब सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत सोवियत सघ की मंत्रपरिषद, प्रेसीडियम और सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों का निर्वाचन करती है अथवा सोवियत सघ के प्रोक््युरेटर जनरल की नियुक्ति करता है अथवा आयोगों के प्रतिवेदन पर विचार-विमर्श करती है तो इसके दोनों सदनों के समुक्त अधिवेशनों का आयोजन किया जाता है । समुक्त अधिवेशनों की अध्यक्षता सघ सोवियत और जातियों की सोवियत के अध्यक्ष बारी-बारी से करा है ।

अध्यक्ष और उपाध्यक्ष (Chairman and Vice Chairman)—अनुच्छेद 111 के अनुसार सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के प्रत्येक सदन अपने सदस्यों में से एक अध्यक्ष और चार उपाध्यक्षों का निर्वाचन करता है । इनका निर्वाचन पांच साल के लिए किया जाता है । सघ सोवियत और जातियों की सोवियत के अध्यक्ष अपने अपने सदनों के अधिवेशनों की अध्यक्षता करते है तथा उनकी कायवाही का संचालन करते है । उन्हें बहु सम्मान या प्रतिष्ठा प्राप्त नहीं जो स्वतंत्र विश्व के देशों की संसदों के स्पीकर विशेषकर ब्रिटिश कामन सभा के स्पीकर को प्राप्त है ।

आयोग (Commission)—सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत मुख्यतः निम्न प्रकार के आयोगों की स्थापना करती है—

1. सोवियत सघ ने आयोग विधान सम्बन्धी उही कार्यों को सम्पन्न करत है, जिन कार्यों को भारत, ब्रिटेन या अमरीका जैसे विश्व के स्वतंत्र देशों के व्यवस्थापिकाओं की समितियाँ सम्पन्न करती है ।

सोवियत सघ की मंत्रपरिषद् का निर्वाचन करती है, सोवियत सघ की सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों का निर्वाचन करती है तथा सोवियत सघ के प्रोक््यूटर जनरल को नियुक्त करती है। ये सब तिकाय और पदाधिकारी सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी होते हैं। सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत अथवा जिन निकायों का निर्वाचन करती है वे भी इसके प्रति उत्तरदायी होती हैं।

9 निरीक्षण सम्बन्धी शक्ति—अनुच्छेद 126 के अनुसार सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत अपने प्रति उत्तरदायी सभी राजकीय निकायों के कार्य का निरीक्षण करती है तथा जन नियंत्रण प्रणाली की अगुवाई के लिए जन नियंत्रण समिति का गठन करती है।

10 क्षमादान—सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत सावजनिक क्षमा सम्बन्धी अखिल संघीय कानूनों की घोषणा करती है।

11 शिक्षा एवं सावजनिक कल्याण—इन क्षेत्रों के अंतर्गत सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत मुख्यतः निम्न कार्य करती है—

(i) शिक्षा एवं सावजनिक स्वास्थ्य सम्बन्धी मूलभूत सिद्धांतों को निर्धारित करना।

(ii) महानतकश लोगों के लिए कानूनों का निर्माण करना।

(iii) विवाह एवं परिवार सम्बन्धी कानूनों की मूलभूत बातों को निर्धारित करना।

(iv) नाय पद्धति, यायिक प्रक्रिया, दीवानी और फौजदारी कानूनों के मूलभूत सिद्धांतों को निर्धारित करना आदि।

मूल्यांकन अथवा वास्तविक स्थिति (Evaluation or Actual Position)—सोवियत मविधान का अनुच्छेद 108 सर्वोच्च सोवियत को 'राज्य सत्ता की सर्वोच्च निकाय' बनाता है। सोवियत सघ में वह विधि निर्माण की एक मात्र निकाय है। उसके द्वारा पारित कानूनों पर न तो कार्यपालिका वीटो और न न्यायपालिका वीटो लागू होता और इस दृष्टि से वह ब्रिटिश संसद को भांति एक सम्प्रभु निकाय है। उसके पास प्रशासन के निर्देशन, नियंत्रण और निरीक्षण की व्यापक शक्तियाँ हैं। परन्तु सर्वोच्च सोवियत की ये सब शक्तियाँ केवल सिद्धांतिक हैं। व्यवहार में उसकी शक्तियाँ यदि शून्य नहीं तो नगण्य अवश्य हैं। वह एक निबल सत्ता है। वह एक 'घोषणा और अनुसमयन करने वाली निकाय मात्र है।' जैसा कि लिमोनाड स्कंपीरो ने कहा है कि 'सर्वोच्च सोवियत अधिक से अधिक एक अनुसमयन करने वाली निकाय है। देश की राय के ध्वनि तन्त्रों के रूप में वह बहुत कम भूमिका निभा सकता है।' न्यूमैन ने भी कहा है कि "जो सत्ता नीति का निर्धारण नहीं करती, जिसका वास्तव में नीति निर्धारण में कोई हाथ नहीं, उसके लिए सरलता से यह नहीं कहा जा सकता कि वह एक सत्तायारी सत्ता है। यह भी एक तथ्य है कि अधिकांश कानूनों का आरम्भ सर्वोच्च सोवियत

सेवाग्रा, सार्वजनिक स्वास्थ्य और सामाजिक सुरक्षा, सार्वजनिक शिक्षा एवं सस्कृति, महिलाग्रा, मानृत्व एवं शिशु सरक्षण युवा, प्राकृतिक सरक्षण आदि मामलो से सम्बन्धित हाने है ।

सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत के कार्य एवं शक्तिया

(Functions and Powers of the Supreme Soviet of the USSR)

सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत के कार्य एवं शक्तियाँ मुख्यत निम्न हैं—

1 कानून निर्माण—सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत की कानून निर्माण करने की शक्ति अत्यधिक व्यापक और अनन्य है जहा अनुच्छेद 73 उस व्यापक अधिकार क्षेत्र का वर्णन करता है जिस पर सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत को कानून निर्माण करने का अधिकार है वहा अनुच्छेद 108 उसे उस अधिकार क्षेत्र पर कानून निर्माण करने का अनन्य अधिकार प्रदान करता है । यह अनुच्छेद उसे "सोवियत सभ मे राज्य सत्ता की सर्वोच्च निकाय बनाता है । सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत द्वारा पारित कानून अन्तिम होते हैं । उन पर कायपालिका घोटो प्रथवा "यायिक घोटो लागू नहीं होता । वस्तुतः मावियत सभ के राष्ट्रपति (प्रेसीडियम के अध्यक्ष) के पास सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत द्वारा पारित कानूनों पर कोई निषेधाधिकार नहीं । सोवियत सभ की सर्वोच्च "यापालय सर्वोच्च सोवियत द्वारा पारित किसी कानून का अमवधानिक घोषित कर रू नहीं कर सकती ।

निस्संदह सोवियत संविधान अनुच्छेद 108 मराष्ट्रव्यापी मतदान (जनमत संग्रह) की बात करता है परन्तु यह राष्ट्रव्यापी मतदान सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत द्वारा प्रथवा मावियत सभ की सर्वोच्च सोवियत के निर्णय द्वारा करया जाता है । यह स्विस जनता की भांति, सोवियत जनता का अधिकार नहीं । अर्थात् सोवियत जनता जनमत संग्रह के अधिकार का प्रयोग अपनी पहलवदमी पर नहीं कर सकती जिस प्रकार स्विस जनता अपनी पहलवदमी पर उसका प्रयोग कर सकती है । स्पष्ट है कि सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत द्वारा पारित कानून अन्तिम हैं और यह उमी प्रकार से एक सम्प्रभु सस्या है जिन प्रकार ब्रिटिश सत्तद एक सम्प्रभु सस्या है ।

सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत द्वारा पारित कानून सर्वोच्च और सब-व्यापी होते हैं । व सारे भूखण्ड (देश) पर समान रूप से लागू होते हैं । अनुच्छेद 74 इस बात की स्पष्ट व्यवस्था करता है कि जब कभी अन्तिम सघीय कानून और सभ गणराज्य के किसी कानून मे कोई भिन्नता हानी है तो सोवियत सभ का कानून ही लागू होगा है । अनुच्छेद (73)11 इस बात की भी व्यवस्था करता है कि

या भारतीय ससद की भांति, मन्त्रपरिषद को समय से पूर्व अविश्वास के प्रस्ताव द्वारा पदच्युत नहीं कर सकती। सर्वोच्च सोवियत के सदस्य मन्त्रपरिषद से या मन्त्रियों से या सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत द्वारा गठित निकायों के प्रधान से पूछताछ कर सकते हैं और सविधान ऐसी पूछताछ का तीन दिन के अन्दर उत्तर देने के लिए भी कहता है, पर तु यदि मन्त्रपरिषद या मन्त्री या निकाय का प्रधान उत्तर नहीं देते तो इसे बाध्यकारी बनाने के लिए सर्वोच्च सोवियत के सदस्यों के पास कोई साधन नहीं। यही कारण है कि सर्वोच्च सोवियत मन्त्रपरिषद द्वारा लिये गये निरणयों और आदेशों का अनुमोदन कर देती है। सर्वोच्च सोवियत के इतिहास में ऐसा कोई उदाहरण नहीं जब उसने किसी मन्त्रपरिषद को पदच्युत किया हो अथवा उसके निरणयों या आदेशों को अस्वीकार किया हो। सर्वोच्च सोवियत में विपक्ष का भी अभाव है। अतः मन्त्रपरिषद पर व्यावहारिक नियंत्रण का अभाव है।

4 पेशेवर राजनीतिज्ञों का अभाव—सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के सदस्य पेशेवर राजनीतिज्ञ नहीं होते। वे वस्तुतः अल्प संख्या में (पेशे अथवा व्यवसायों) भरते होते हैं। वे केवल अधिवेशन काल में सर्वोच्च सोवियत के सदस्यों में उपस्थित होते हैं। परिणामस्वरूप वे विधायक के कार्यों को उस प्रकार निभाने में असमर्थ होते हैं जिस प्रकार स्वतंत्र विश्व की ससदों के सदस्य अपने विधायी कार्यों को निभाने की स्थिति में होते हैं। सर्वोच्च सोवियत के सामान्य सदस्य प्रायः मेहनतकश और किसान लोग ही होते हैं जो सरकारी नीतियाँ पर प्रभाव डालने की स्थिति में नहीं होते।

5 नियुक्ति एवं निर्वाचन की नाम मात्र शक्ति—निस्संदेह सर्वोच्च सोवियत के पास नियुक्ति एवं निर्वाचन की अपार शक्ति है। परन्तु व्यवहार में यह शक्ति भी नाम मात्र की है। कम्युनिस्ट पार्टी जिन व्यक्तियों को उम्मीदवार के रूप में पेश करती है सर्वोच्च सोवियत औपचारिक रूप से उनकी नियुक्ति या निर्वाचन कर देती है।

6 सदस्यों की व्यक्तिगत स्वतंत्रता का अभाव—सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के सदस्यों की व्यक्तिगत स्वतंत्रता नाम मात्र की है। सावजनिक विषयों पर उनका कोई अपना व्यक्तिगत या स्वतंत्र दृष्टिकोण नहीं होता। लाक्षणिक केन्द्रीकरण के सिद्धांत के कारण वे पार्टी अनुशासन से बाध्य होते हैं और यदि कोई सदस्य पार्टी अनुशासन की उल्लंघना करता है तो उनका 'शुद्धिकरण' (Purging) कर दिया जाता है। कोई सदस्य राजनीतिक मृत्यु का खतरा मोटनेकर ही पार्टी अनुशासन की उल्लंघना कर सकता है। अतः सभी सदस्य पार्टी नीतियों का ही समर्थन करते हैं।

7 प्रचार मंच—सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत एक नीति निर्धारित करने वाली मर्यादा के अन्तर्गत पर कम्युनिस्ट पार्टी का एक प्रचार मंच है। इसके

सेवाग्री, सावजनिक स्वास्थ्य और सामाजिक सुरक्षा, सार्वजनिक शिक्षा एवं सभ्यता, महिलाग्री, मानुषत्व एवं शिशु संरक्षण, युवा, प्राकृतिक संरक्षण आदि मामलो से सम्बन्धित हौ है ।

सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत के कार्य एवं शक्तियाँ

(Functions and Powers of the Supreme Soviet of the USSR)

सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत के कार्य एवं शक्तियाँ मुख्यतः निम्न हैं—

1 कानून निर्माण—सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत की कानून निर्माण करने की शक्ति अधिक व्यापक और अन्तर्गत है जहाँ अनुच्छेद 73 उस व्यापक अधिकार क्षेत्र का वर्णन करता है जिस पर सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत को कानून निर्माण करने का अधिकार है वहाँ अनुच्छेद 108 उसे उस अधिकार क्षेत्र पर कानून निर्माण करने का अन्तर्गत अधिकार प्रदान करता है । यह अनुच्छेद उसे "सोवियत संघ में राज्य सत्ता की सर्वोच्च निकाय बनाता है । सोवियत संघ की सर्वोच्च सावियत द्वारा पारित कानून अन्तिम होते हैं । उन पर कायपालिका चीटो प्रथमा "यापिक चीटो लागू नहीं होता । वस्तुतः सावियत संघ के राष्ट्रपति (प्रेसीडियम के अध्यक्ष) के पास सोवियत संघ की सर्वोच्च सावियत द्वारा पारित कानूनों पर कोई विरोधाधिकार नहीं । सोवियत संघ की सर्वोच्च न्यायालय सर्वोच्च सोवियत द्वारा पारित किसी कानून को असंवैधानिक घोषित कर रद्द नहीं कर सकती ।

निम्नलिखित सोवियत संविधान अनुच्छेद 108 संसदीय मतादान (जनमत संग्रह) की बात करता है परन्तु यह संसदीय मतादान सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत द्वारा प्रथमा सावियत संघ की सर्वोच्च सोवियत के निर्णय द्वारा कराया जाता है । यह स्वयं जनता की भांति, सावियत जनता का अधिकार नहीं । अर्थात् सावियत जनता जनमत संग्रह के अधिकार या प्रयोग अपनी पहलकदमी पर नहीं कर सकती जित प्रकार स्वयं जनता अपनी पहलकदमी पर उसका प्रयोग कर सकती है । स्पष्ट है कि सावियत संघ की सर्वोच्च सावियत द्वारा पारित कानून अन्तिम है और यह उसी प्रकार से एक सम्प्रभु संस्था है जित प्रकार ब्रिटिश संसद एक सम्प्रभु संस्था है ।

सोवियत संघ की सर्वोच्च सावियत द्वारा पारित कानून सर्वोच्च और सर्व-व्यापी हौ है । व सारे भूखण्ड (देश) पर समान रूप में लागू हौ है । अनुच्छेद 74 इस बात की स्पष्ट धारणा करता है कि जब कभी अन्तिम संघीय कानून और संघ गणराज्य के किसी कानून में कोई भिन्नता हौ तो सावियत संघ का कानून ही लागू हौगा है । अनुच्छेद (73)11 इस बात की भी व्यवस्था करता है कि

स स्वीकार कर लेता है तो दो सदनों में गतिरोध को पंच आयोग द्वारा सुचभाने का प्रयास किया जाता है जिन्हें सदस्य दोनों सदनों से बराबर लिये जाते हैं। यदि मतभेदों का समाधान नहीं होता तो पुनः दोनों सदनों का संयुक्त अधिवेशन होता है। यदि फिर भी गतिरोध बना रहता है तो विधेयक को अगले अधिवेशन के लिए स्थगित कर दिया जाता है। सर्वोच्च सावियत के दोनों सदनों की समानता अथवा मसदीय प्रणाली वाले देशों की मसदा के दोनों सदनों की स्थिति से भिन्न है। उदाहरणार्थ ब्रिटिश और भारतीय संसदों के उच्च सदन स्थायी सदन हैं, उनका गठन वशानुगत नामजदगी या अप्रत्यक्ष रूप से होता है। इन देशों में निम्न सदन को शक्ति उच्च सदन की शक्ति से अधिक होती है। वित्त विधेयक के सम्बन्ध में तो निम्न सदन की शक्ति निर्णायक होती है। उच्च सदन उमम केवल थोड़े दिनों की ढंग कर सकता है। इन देशों में वित्त विधेयक को पहले निम्न सदन में ही प्रस्तुत किया जाता है आदि।

3 पेशेवर राजनीतिज्ञों की अनुपस्थिति—सावियत सभ की सर्वोच्च सावियत के सदस्य पेशेवरी देशों की संसदों के सदस्यों की भाँति पेशेवर राजनीतिज्ञ नहीं होते। वस्तुतः सोवियत सभ में ऐसे कोई पेशेवर राजनीतिज्ञ नहीं, जिन्होंने राजनीति को अपना पेशा बना लिया है। सावियत सभ में सर्वोच्च सोवियत के सदस्य निर्वाचित होने के बाद भी अपने नियमित पेशों (व्यवसायों) में बने रहते हैं और उन्हें अपने नियमित पेशों से ही वेतन मिलता रहता है। सर्वोच्च सावियत के अधिवेशन के दिनों में उन्हें अपने नियमित कार्य से छुट्टी मिल जाती है। सावियत सभ में उनके विधायी कार्य का एक सामाजिक कार्य समझा जाता है।

4 सामाजिक संरचना—सावियत सभ की सामाजिक संरचना भी स्वतंत्र विश्व के देशों की व्यवस्थापिकाओं की सामाजिक संरचना से भिन्न है। जहाँ स्वतंत्र विश्व के देशों की संसदों के सदस्य प्रायः पूँजीपति, बुजुर्ग और बुद्धिजीवी वर्गों से होते हैं, वहाँ सावियत सभ की सर्वोच्च सावियत के सदस्य अधिकांशतः किसान, मजदूर और बुद्धिजीवी लोग ही होते हैं। जहाँ स्वतंत्र विश्व के देशों की संसदों में पुरुषों की संख्या अधिक होती है और वयस्क वयोवृद्ध होने हैं वहाँ सावियत सभ की सर्वोच्च सावियत सभ के सदस्यों में युवकों और महिलाओं की संख्या पर्याप्त होती है। जहाँ स्वतंत्र विश्व के देशों में सरकारी कर्मचारी संसदों के लिए चुनाव नहीं लड़ सकते वहाँ सावियत सभ में सरकारी कर्मचारी भी सर्वोच्च सावियत के लिए चुनाव लड़ सकते हैं।

5 एक दलीय पद्धति—सोवियत सभ की सर्वोच्च सावियत में केवल एक ही दल की प्रधानता है अर्थात् सर्वोच्च सावियत में सावियत सभ की कम्युनिस्ट पार्टी का ही वर्चस्व है। सर्वोच्च सावियत तो वस्तुतः उसका हाथों की बंधनवती है। यदि

(iii) एकीकृत सामाजिक और आर्थिक नीति का अनुसरण करना, देश की अर्थव्यवस्था का वैज्ञानिक और प्राविधिक प्रगति की मुख्य दिशाओं का और प्राकृतिक ससाधनों के विवेकपूर्ण निष्कर्षण एवं संरक्षण के लिए सामान्य पगों का निर्धारण करना ।

(iv) सोवियत सभ के आर्थिक और सामाजिक विकास की राजकीय योजनाएँ तैयार एवं स्वीकार करना तथा उनकी पूर्ति सम्बन्धी रिपोर्टों का अनुमोदन करना ।

5 सोवियत सभ में नये गणराज्यों का प्रवेश एवं सीमाओं में परिवर्तन की अनुमति—अनुच्छेद 73 (1) के अनुसार सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत सोवियत सभ में नये गणराज्यों को शामिल करती है तथा सभ गणराज्यों के अंतर्गत नये स्वायत्त गणराज्या और स्वायत्त क्षेत्रों के गठन को स्वीकार करती है । अनुच्छेद 73 (2) के अनुसार वह "सोवियत सभ की राजकीय सीमाओं का निर्धारण करती है और सभ गणराज्यों के बीच की सीमाओं में परिवर्तनों की स्वीकार करती है ।"

6 सुरक्षा एवं विदेशी मामले—इस क्षेत्र के अन्तर्गत सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत मुख्यतः निम्न कार्यों को सम्पन्न करती है—

(i) युद्ध और शान्ति के मामले अर्थात् अन्तर्राष्ट्रीय संधियों का अनुसमर्थन करना तथा उन्हें समाप्त करना ।

(ii) सोवियत सभ की सम्प्रभुता की हिफाजत तथा उसकी सीमाओं और भूखण्ड की हिफाजत एवं प्रतिरक्षा का संगठन, सोवियत सभ की सशस्त्र सेनाओं का निर्देशन ।

(iii) राज्य की सुरक्षा ।

(iv) अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों में सोवियत सभ का प्रतिनिधित्व, अन्य राज्यों तथा अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों के साथ सोवियत सभ के सम्बन्ध अन्य राज्यों तथा अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों के साथ सभ गणराज्यों के सम्बन्धों तथा उनके समन्वय के लिए सामान्य कार्यविधि स्थापित करना ।

(v) राजकीय एकाधिकार (इजारेदारी) के आधार पर विदेश व्यापार और वैदेशिक आर्थिक कायकलाप के अन्य रूप ।

7¹ संविधान का परिपालन—अनुच्छेद 73 (11) के अनुसार सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत ही सोवियत सभ के संविधान के परिपालन पर नियंत्रण रखती है और सोवियत सभ के संविधान के साथ सभ गणराज्यों के संविधानों की अनुरूपता को सुनिश्चित बनाती है ।

8 निर्वाचन एवं नियुक्ति—सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत राज्य सभा की अनेक उच्च निकायों का निर्वाचन करती है तथा पदाधिकारियों को नियुक्त करती है । उदाहरणतः सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत अपना प्रेसीडेंट ।

सम्बन्ध बना रहता है। इसका मूल कारण यह है कि सर्वोच्च सोवियत के सदस्यों का दोहरा कर्तव्य होता है। एक ओर उन्हें सर्वोच्च सोवियत को अपने निर्वाचकों की आवश्यकताओं, इच्छाओं और आकांक्षाओं से निरन्तर अवगत कराना पड़ता है और दूसरी ओर उन्हें अपने निर्वाचकों को सर्वोच्च सोवियत की वायवाही का बताना पड़ता है तथा उन्हें जानना स अवगत कराना पड़ता है और उन्हें समझाना पड़ता है प्रतिनिधियों का यह दायित्व कर्तव्य ही प्रतिनिधि और निर्वाचकों में घनिष्ठ सम्बन्ध बनाय रखने में सहायक है। यदि कोई प्रतिनिधि अपने कर्तव्यों को निभाने में असफल रहता है तो उस वापस (Recall) बुलाया जा सकता है। स्वतंत्र विश्व के देशों में केवल स्विटजरलैण्ड का छोड़कर जन प्रतिनिधियों का वापस बुलाने की व्यवस्था कहीं नहीं पायी जाती।

सर्वोच्च सोवियत के दोनो सदनों के पारस्परिक सम्बन्ध

(Mutual Relations between the two Houses of the Supreme Soviet)

सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत के दोनो सदनों अर्थात् सभ सोवियत और जातियों (राष्ट्रीयताओं) की सोवियत प्रत्यक्ष दृष्टि से समान है। वे स्विस सघीय सभा के दोनो सदनों का भाति केवल अधिकारों में ही समान नहीं, वे सदस्यों की संख्या, निर्वाचन और कार्यकाल में भी समान है। दोनो सदनों की समानता के मुख्य बिन्दु निम्न हैं—

(i) दोनो सदनों की सदस्य संख्या समान है अर्थात् सभ सोवियत और जातियों की सोवियत के सदस्यों की संख्या बराबर (750) है। स्वतंत्र विश्व के किसी भी सघीय सविधान में सघीय व्यवस्थापिका के दोनो सदनों की सदस्य संख्या बराबर नहीं। उदाहरणतः जहाँ अमरीकी कांग्रेस के प्रतिनिधि सदन के सदस्यों की संख्या 435 है वहाँ सीनेट के सदस्यों की संख्या 100 है।

(ii) सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत के दोनो सदनों का निर्वाचन, अमरीकी कांग्रेस के दोनो सदनों के निर्वाचन की भांति सादृश, समान और प्रत्यक्ष मतदाताओं के आधार पर मुक्त मतदान द्वारा होता है। सोवियत सभ का प्रत्यक्ष नागरिक जिसने 21 वर्ष की आयु ग्रहण कर ली है वह सर्वोच्च सोवियत के किसी सदन के लिए निर्वाचन लड़ सकता है। सोवियत सभ में 18 वर्ष की आयु प्राप्त प्रत्यक्ष नागरिक का, जिसे कानूनी तौर पर पागल प्रमाणित नहीं किया गया, निर्वाचन में मतदाता प्राप्त है।

(iii) सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत के दोनो सदनों का कार्यकाल 4 वर्ष है। दोनों को समय से पूर्व भंग नहीं किया जा सकता।

मे नही होता बल्कि उसकी प्रेसीडियम की प्राज्ञप्तियो भयवा सरकारी निर्णयो और भ्रष्टादेशो के रूप म होता है।" सोवियत राजनीतिक जीवन मे सर्वोच्च सोवियत का वही स्थान है जो इंग्लैंड मे चार्ल्स प्रथम से पूर्व ससद का था, भयवा फ्रांस म स्टेट जनरल (ससद) का था भयवा सन् 1906 मे जार की ड्यूमा (Duma) का था।

सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत की निबल स्थिति के मुख्य बिन्दु निम्न है—

1 कम्युनिस्ट पार्टी की निर्णायक भूमिका—सोवियत राजनीतिक व्यवस्था म कम्युनिस्ट पार्टी की भूमिका निर्णायक है। सर्वोच्च सोवियत उसके हाथो की कठपुतली है। वह उसका प्रचारात्मक मंच मान है। सविधान अनुच्छेद 6 म सोवियत सभ की कम्युनिस्ट पार्टी को मान्यता ही प्रदान नही करता बल्कि वह उसके एक मात्र अस्तित्व को, उसकी नेतृत्वकारी और पथ-प्रदर्शक शक्ति या शौर उसके अग्रणी स्वरूप एव राजनीतिक बुद्धिमत्ता को भी स्वीकार करता है। पार्टी ही नीति की एक मात्र निर्माता है। वही इम बात का निर्धारण करती है कि क्या होना चाहिए, क्या होना चाहिए, किस प्रकार होना चाहिए और किसके द्वारा होना चाहिए। निस्त-देह शासन के विभिन्न अ ग पार्टी की सस्याभो मे विलय नही होते वे स्वतंत्र रूप से बने रहने है और सिद्धांतत नीतियो के निर्माण और कार्याचिति मे हिस्सा भी लेने है, परतु व्यवहार मे पार्टी का पोलित ब्यूरो ही नीतियो को निर्धारित करता है और पार्टी का सचिवालय ही उहे लागू करता है तथा उनके बारे म प्राज्ञप्तियां जारी करता है। शासन के औपचारिक अ ग का काम उनका केवल अनुसमथन करना तथा उहे लागू करना है। जैसाकि हफ और फेनसोड ने कहा कि सोवियत सभ मे "वास्तविक प्रधान मंत्री पार्टी का महासचिव है, वास्तविक कैबिनेट पोलिन ब्यूरो है और वास्तविक ससद के द्रीय समिति है।"

2 अल्पावधि—सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशनों की अवधि अत्यधिक अल्प है। उसके अधिवेशन साल म केवल दो बार और वह भी एक या दो सप्ताह के लिए होते है। अधिवेशनों की अल्पावधि के कारण सर्वोच्च सोवियत अपनी प्रेसीडियम द्वारा जारी की गयी प्राज्ञप्तियो और मंत्रिपरिषद् द्वारा जारी किये गये निर्णयो और भ्रष्टादेशो के अनुसमथन क अतिरिक्त कुछ नही कर सकती। सावजनिक महत्व के विषयो पर विचार-विमश करने या चुल कर विवाद करने का उसके पास समय ही नही होता।

3 प्रशासनिक उत्तरदायित्व का अभाव—सिद्धांतत सोवियत सभ की मंत्रि-परिषद् सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी है। परतु व्यवहार मे सर्वोच्च सोवियत के पास वे साधन उपलब्ध नही जो उस उत्तरदायित्व को वास्तविक बना सके। सोवियत सभ मे ससदीय प्रणाली होते हुए भी सर्वोच्च सोवियत ब्रिटिश वॉमन सभा

मकन है। जो विधेयक इन आयोगों के पास विचार-विमर्श के लिए भेजे जाते हैं उनमें य मशासन कर सका है परन्तु इन्हें अमरीकी समितियों की भाँति विधेयक की मस्यु करने का कोई अधिकार नहीं। इन्हें विधेयकों को सम्बन्धित सदन को वापस भेजना पड़ता है। आयोगों की स्वतन्त्रता कम्युनिस्ट पार्टी के अनुशासन के अधीन है। जब कभी आयोग अत्यधिक स्वतन्त्रता का प्रयोग करने लगते हैं तो पार्टी अपने अनुशासन को उा पर ताद देती है। आयोगों के प्रतिवेदन प्रायः सबमम्मनि पर ही आधारित होते हैं।

(सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत जिस प्रकार के आयोगों का प्रयोग करती है उनका विस्तृत वर्णन इस अध्याय में अत्यत्र किया गया है। अतः उनका अध्ययन उसी स्थान पर कीजिए।)

विधायी प्रक्रिया (Legislative Procedure)

सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत की विधायी प्रक्रिया की दो विशेषतायें हैं (i) सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदनों को समान शक्तियाँ प्राप्त हैं (ii) सभी प्रकार के साधारण और वित्त विधेयक दोनों सदनों में स क्रिया मदन में प्रस्तुत किय जा सकते हैं। सामान्यतः महत्वपूर्ण एवं वित्त विधेयक दोनों सदनों की संयुक्त बैठक में ही प्रस्तुत किये जाते हैं परन्तु दोनों सदन उन पर पृथक् पृथक् रूप में विचार विमर्श करने हैं। सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत की विधायी प्रक्रिया की ये दोनों विशेषतायें स्वतन्त्र विश्व के अन्य देशों की व्यवस्थापिकाओं की विधायी प्रक्रिया से भिन्न हैं। स्वतन्त्र विश्व के देशों में व्यवस्थापिका के निम्न मदन की शक्तियाँ उच्च सदन की शक्तियों से अधिक होती हैं। इन देशों में वित्त विधेयक का सबदा निम्न सदन में ही पेश किया जाता है। अमरीका की सीनेट का छोड़ कर इन देशों में उच्च सदन की वित्तीय शक्तियाँ प्रायः कम होती हैं।

सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत की विधान निर्माण की प्रक्रिया में प्रमुख चरण निम्न हैं—

1 प्रस्तावना (Introduction)—सोवियत सविधान जिन निकायों अथवा पदाधिकारियों को सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत में विधेयकों के प्रस्ताव प्रस्तुत करने का अधिकार देना है उनका उल्लेख अनुच्छेद 115 में किया गया है। इस अनुच्छेद के अनुसार सघ सोवियत और जातियों की सोवियत की सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम को, सोवियत सघ की मन्त्रिपरिषद को, राज्यसत्ता के अपने उच्चतर निकायों के माध्यम से सभ गणराज्यों की सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के आयोगों और उनके सदनों के स्थायी आयोगों को, सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के सदस्यों के, सोवियत सघ की सर्वोच्च न्यायालय को और सोवियत सघ के प्राक्यूरेटर जनरल को सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत में कानून का सूत्रपात

सदस्यों का यह सर्वैधानिक कर्त्तव्य है कि वे "अपने कार्य और सर्वोच्च सोवियत के कार्य के सम्बन्ध में अपने निर्वाचकों को रिपोर्ट प्रस्तुत करें।" अर्थात् सर्वोच्च सोवियत के सदस्य अपने निर्वाचकों को उसकी कार्यवाही से अवगत कराते हैं, उन्हें कानूनों की जानकारी देते हैं, उन्हें समझाने का प्रयत्न करते हैं, उनकी शक्तियों का समाधान करते हैं, आदि।

सोवियत मध की सर्वोच्च सोवियत की विशिष्ट विशेषतायें (Peculiar Features of the Supreme Soviet of the USSR)

सर्वोच्च सोवियत की विशिष्ट विशेषतायें निम्न हैं—

1 शक्ति पृथक्करण के सिद्धांत का निषेध—सोवियत राजनीतिक व्यवस्था में सर्वोच्च सोवियत की शक्तियां विधान, प्रशासन और न्याय के सभी क्षेत्रों में व्याप्त हैं। वह सोवियत मध में राज्य मत्ता की सर्वोच्च निकाय है, मधीय अधिकार क्षेत्र के अंतर्गत आने वाले सभी विषयों पर उसे कानून निर्माण का एक मात्र अधिकार है। वह सोवियत मध की सरकार अर्थात् कार्यपालिका (मन्त्रिपरिषद्) और अन्य मधीय निकायों का गठन करती है। वह उनका निरीक्षण, नियंत्रण और निरीक्षण करती है। कार्यपालिका और अन्य सभी निकाय उसके प्रति उत्तरदायी हैं। वह सोवियत मध की सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों का निर्वाचन करती है और प्रोव्यूरेटर जनरल को नियुक्त करती है। सोवियत मध की सर्वोच्च सोवियत का सोवियत मध की कार्यपालिका और न्यायापालिका पर नियंत्रण ही शक्ति पृथक्करण के सिद्धांत का निषेध है। वस्तुतः सोवियत मविधान शक्ति पृथक्करण के सिद्धांत को स्वीकार ही नहीं करता। अतुच्छेद 2 इस बात की स्पष्ट व्याख्या करता है कि "अपने सभी राजकीय निकायों की प्रतिनिधियों की सोवियतों का नियंत्रण है और उनके प्रति उत्तरदायी है।"

2 सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदनों की समानता—सोवियत मध की सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदन अर्थात् मध सोवियत और जातियों की सभियां हर दृष्टि से समान हैं। दोनों सदनों के सदस्यों की संख्या समान है अर्थात् प्रत्येक सदन के सदस्यों की संख्या 750 है दोनों के सदस्यों का निर्वाचन मासिक समान और प्रत्यक्ष मतधिकार के आधार पर गुप्त मतदान द्वारा होता है, दोनों का कार्यकाल 5 वर्षों का है, दोनों को समय से पूर्व भंग नहीं किया जा सकता, दोनों का अध्यक्षता एक साथ शुरू होती है और एक साथ समाप्त होती है, दोनों सदन के संयुक्त अधिवेशन की अध्यक्षता मध सोवियत और जातियों की सोवियत के अध्यक्षों द्वारा बारी बारी से करते हैं विधान के क्षेत्र में दोनों की शक्तियां समान हैं, साधारण या विशेष अधिकार दोनों सदन में से किसी सदन में पेश किया जा सकता है, कोई विशेषण समाप्त नहीं या रूप परिवर्तन करता है जब प्रत्येक सदन उसे अपना सदस्यों की कुल संख्या के बटुमत

हो पाती तो उस विषय को सर्वोच्च सोवियत के गगले अधिवेशन के लिए स्थगित कर दिया जाता है अथवा सर्वोच्च सोवियत उसे राष्ट्र-व्यापी मतदान (जनमत संग्रह) के लिए प्रस्तुत कर सकती है।

5 कानूनो का प्रकाशन—जब कोई विधेयक सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के सदस्यों की कुल संख्या के बहुमत द्वारा स्वीकार कर लिया जाता है तो वह तत्काल कानून का रूप ग्रहण कर लेता है। स्वतन्त्र विश्व के दशों की भांति उस पर राज्याध्यक्ष के हस्ताक्षरों की कोई आवश्यकता नहीं होती। सघ गणराज्यों की भाषा में प्रकाशन के लिए सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के प्रेसीडियम के अध्यक्ष और सचिव के हस्ताक्षरों की आवश्यकता होती है।

समीक्षा प्रश्न

- 1 सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के संगठन, शक्तियों एवं कार्यों का वर्णन कीजिए।
- 2 सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत की विशिष्ट विशेषताओं का वर्णन कीजिए।
- 3 सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत की जॉर्जिया की सोवियत, अमरीकी सीनेट और स्विट्स राज्य सभा (परिषद) के संगठन, शक्तियों एवं स्थिति का तुलनात्मक विवेचन कीजिए।

यह कहा जाये कि सर्वोच्च सोवियत पार्टी का प्रचारात्मक मंच मात्र है तो कोई प्रतिशयोक्ति नहीं होगी। यह सत्य है कि पार्टी को संस्थापना में सर्वोच्च सोवियत या शासन की अन्य मसबुओं का विलय नहीं होना और वे स्वतन्त्र रूप से बनी रहती है परन्तु वस्तुतः पार्टी ही निर्माता बरती है कि क्या होना चाहिए, कब होना चाहिए, किस प्रकार होना चाहिए और किन्हीं द्वारा होना चाहिए। सर्वोच्च अनुच्छेद 6 में कम्युनिस्ट पार्टी को सर्वोच्च मान्यता देता है तथा उसकी मृतत्वकारी और पथ-पदशक शक्ति का स्वीकार करता है।

6 विपक्ष का अभाव—सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत में विपक्ष का अभाव है। ब्रिटेन और भारत जैसे स्वतन्त्र विश्व के देशों की संसदों में विपक्ष को स्वीकार ही नहीं किया जाता बल्कि विधान जिनका मुद्दा और संगठित होता है उतना ही उसे लोकतांत्रिक एवं समदोय प्रणाली के लिए अच्छा समझा जाता है। इन देशों में मुद्दा और संगठित विपक्ष ही संकल्पित सरकार के रूप में कार्य करता है सरकार की निरवृत्तता पर नियंत्रण रखता है और नीतियों की रचनात्मक आलोचना करता है। ब्रिटेन में तो विपक्ष को "महामहिम के निष्ठान विपक्ष" की संज्ञा दी जाती है और उसके नेता को सरकारी खजाना से वेतन मिलता है। दूसरी ओर, सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत में विपक्ष अनुपस्थित होता है उस निर्वाचन में अपने उम्मीदवार खड़ा करने की स्वतन्त्रता नहीं होती, सोवियत सघ में समाजवादी व्यवस्था के विरुद्ध किसी दल को स्वीकार नहीं किया जाता।

7 सबसम्मति—सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के सभी निर्णय प्रायः सबसम्मति के आधार पर निर्धारित होते हैं। सर्वोच्च सोवियत में एक पार्टी का वचस्व होने और विपक्ष के अनुपस्थित होने के कारण उसकी वायवाही में "विराध" "विमत", "न" या "अस्वीकृति" जसी कोई चीज सुनाई नहीं देती सोवियत राजनीतिक व्यवस्था मात्र एक पार्टी की निरवृत्तता है।

8 शक्तिशाली प्रेसीडियम—सिद्धांततः सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम उसकी एक स्थायी निकाय है और वह अपने कार्यों के लिए उसके प्रति उत्तरदायी है। परन्तु व्यवहार में प्रेसीडियम ही तब सर्वोच्च सोवियत है और उसकी शक्तियों का वास्तविक उपयोग करती है। सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशन साल में दो बार केवल एक या दो सप्ताह के लिए होते हैं। अतः वह प्रेसीडियम द्वारा लिये गये निर्णय और जारी की गयी आज्ञातियों के अनुसमर्थन के अनिश्चित कुछ नहीं करती। प्रेसीडियम में कम्युनिस्ट पार्टी के शीपमैन स्वर में नेता होता है। अतः यह कहा जा सकता है कि सर्वोच्च सोवियत कम्युनिस्ट पार्टी की आज्ञाकारणाध्यक्ष के निर्णयों का औपचारिक अनुसमर्थन करने के अनिश्चित कुछ नहीं करती।

9 सर्वोच्च सोवियत के सदस्यों और निर्वाचकों में घनिष्ठ सम्बन्ध—सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के सदस्यों का अपने निर्वाचकों से माथ निरन्तर घनिष्ठ

प्रेसीडियम के कुल सदस्यों की संख्या 39 है, अध्यक्ष, प्रथम उपाध्यक्ष, 15 उपाध्यक्ष (प्रत्येक मध्य गणराज्य से एक एक उपाध्यक्ष), एक सचिव और 21 सदस्य। सामान्यतः सघ गणराज्य की सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम के अध्यक्ष की सावित्रत सघ की सर्वोच्च सावित्रत के प्रेसीडियम में उपाध्यक्ष के रूप में निर्वाचित कर लिया जाता है। प्रेसीडियम के शेष सदस्य साम्यवादी दल के उच्च और महत्त्वपूर्ण सदस्यों में से लिये जाते हैं। ये वे सदस्य होते हैं जिनके पास दल की स्थिति के प्रतिरिक्त राज्य का कोई अन्य उच्च पद नहीं होता और जिन्हें इसका सदस्य बनाकर सरकार का एक हिस्सा बना लिया जाता है।

सविधान प्रेसीडियम के सदस्यों के लिए कोई विशेष योग्यताएँ निर्धारित नहीं करता। अनुच्छेद 120 केवल इस बात की व्यवस्था करता है कि प्रेसीडियम का निर्वाचन सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के सदस्यों में से ही किया जायगा। इतना अवश्य है कि सोवियत सघ की मन्त्रि परिषद के सदस्य प्रेसीडियम के सदस्य नहीं हो सकें क्योंकि वह सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशनों के अंतराल में प्रेसीडियम के प्रति उत्तरदायी होती है। सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदनों के अध्यक्ष भी प्रेसीडियम के सदस्य नहीं हो सकते क्योंकि प्रेसीडियम स्वयं सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी होती है।

कायकाल (Term)—सविधान प्रेसीडियम के कायकाल के सम्बन्ध में कोई स्पष्ट व्यवस्था नहीं करता। अनुच्छेद 124 केवल इस बात की व्यवस्था करता है कि सर्वोच्च सावित्रत का कायकाल समाप्त होने के बाद प्रेसीडियम उस समय तक अपने अधिकारों का प्रयोग करती रहेगी जिस समय तक नव निर्वाचित सर्वोच्च सोवियत अपने नये प्रेसीडियम का निर्वाचन नहीं करेगी। यह अनुच्छेद इस बात की भी व्यवस्था करता है कि सर्वोच्च सोवियत की निर्गामी (outgoing) निवृत्तमात्र प्रेसीडियम नव-निर्वाचित सर्वोच्च सोवियत के निर्वाचन के दो महीने के भीतर उसके अधिवेशन का आयोजन करेगी। सविधान की उक्त व्यवस्थाओं से निम्न निष्कर्ष निकाले जा सकते हैं—

(a) प्रेसीडियम का कार्यकाल, सर्वोच्च सोवियत के कायकाल की भाँति 5 वर्षों का है।

(b) यदि युद्ध अथवा अन्य किसी प्रकार की आपात-स्थिति में सर्वोच्च सोवियत के कायकाल को बढ़ा दिया जाता है, जैसा कि द्वितीय महायुद्ध के समय किया गया था, तो प्रेसीडियम का कायकाल भी स्वतः ही बढ़ जाता है। उदाहरणतः सन् 1938 में प्रेसीडियम ने 1946 तक काय किया था।

(c) सर्वोच्च सोवियत के नव निर्वाचन प्रेसीडियम सबसे दो माह तक ही अपने अधिकारों

11
मन्त्र

(iv) दोनो मदनो के अधिवेशन एक साथ जुळु होने हे और एत साथ समाप्त होते हे । सोवियत सभ की जातिया की सोवियत अमरीकी सीनेट या भारतीय राज्य सभा की भांति एक स्थायी सदन नही ।

(v) सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत के दोनो सदनों के संयुक्त अधिवेशनो मे सभ सोवियत और जातिया की सोवियत के अध्यक्ष वारी वारी से अध्यक्षता करते हे । सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत के प्रेसीडियम, मनि परिषद और 'याया'रीशो का निर्वाचन तथा प्राक्कुरेटर जनरल को नियुक्ति आदि सर्वोच्च सोवियत के तीनो सदनों के संयुक्त अधिवेशना मे ही की जाती हे ।

(vi) सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत के दाना सदनो के अधिकार समान हे । कोई भी विधेयक, साधारण या वित्तीय दोनो मे से किसी एक मे प्रस्तुत किया जा सकता हे । कोई विधेयक तभी कानून का रूप धारण करता हे जब उसे प्रत्येक सदन द्वारा उसके सदस्या की कुल मस्या के बहुमत से स्वीकार कर लिया जाता हे ।

(vii) सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत के दाना सदनो मे यदि किसी विधेयक या अन्य महत्वपूर्ण विषय पर मतभेद उत्पन्न हा जात हे तो उनका निराकरण करने के लिए दोनो सदनो का एक पक्ष आयोग गठित किया जाता हे । इस पक्ष आयोग (Conciliation Commission) का गठन बराबरी के आधार पर किया जाता हे अर्थात् दोनो सदनो से बराबर सदस्य लिय जाते हे । यदि पक्ष आयोग दानो सदनो के मतभेदो को दूर करने मे असफल रहता हे ता दानो सदनो के संयुक्त अधिवेशन मे उस विषय पर पुन विचार किया जाता हे । यदि दाना सदनो मे सहमति नही हो पाती तो उस विषय को सर्वोच्च सोवियत के अगले अधिवेशन के लिए स्थगित कर दिया जाता हे अथवा सर्वोच्च सोवियत उस राष्ट्र यापी मतदान (जनमत संग्रह) के लिए प्रस्तुत कर सकती हे ।

आयोग (समिति) व्यवस्था

(Commission [Committee] System)

स्वतंत्र विश्व के दशो की व्यवस्थापिकाया की भांति सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत भी अपने विधायी तायों को सम्मन्य करने के लिए अनेक प्रकार के आयोगो (Commissions) का प्रयोग करती हे । सोवियत सभ मे मन्त्रिणिया की ही आयोगो की सजाा दी जाती हे । सर्वोच्च सोवियत का प्रत्येक मदन अधिवेशन के आरम्भ मे स्थायी और अस्थायी आयोगो का निर्वाचन करता हे । स्थायी आयोग सर्वोच्च सोवियत के कायकाल तक काय करत हे । इन आयोगो की गतिविधियां खुली नही हाती । इनकी शक्तिया अत्यधिक व्यापक हाती हे । य कि ही दस्तावेजों का मगना सकन हे, ये किसी मन्त्रय, मन्त्री अथवा विशपन से सहयोग मा

के सुभाव पर अथवा किसी एक सदन के कम से कम एक-तिहाई सदस्यों के सुभाव पर उसके अमाधारण अधिवेशनो का आयोजन कर सकती है।

(ii) प्रेसीडियम अपनी पहल पर सर्वोच्च सोवियत म कानूनों के प्रस्तावों को प्रस्तुत कर सकती है।

(iii) प्रेसीडियम अपनी पहल पर विधेयका और राज्य के अथ महत्वपूर्ण मामलों को राष्ट्रव्यापी विचार-विमर्श के लिए प्रस्तुत कर सकती है।

(iv) सोवियत सभ के कानून और सर्वोच्च सोवियत के नियम तथा अथ कानून प्रेसीडियम के अध्यक्ष और सचिव के हस्ताक्षर हो जान पर ही मधोय गणराज्यों की भाषा में प्रकाशित होत ह तथा सारे दश में लागू होने है। परंतु प्रेसीडियम के अध्यक्ष के पास कोई निषेधाधिकार (Veto) नहीं जैसाकि सिद्धान्तव ब्रिटिश सम्मन्धु के पास है।

(v) प्रेसीडियम सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशनो क अंतराल में, आवश्यक होने पर, सोवियत सभ के वर्तमान कानूनों में संशोधन कर सकती है। इस प्रकार के संशोधनों पर बाद में सर्वोच्च सोवियत की पुष्टि की आवश्यकता होती है जो सदा प्राप्त हो जाती ह।

(vi) प्रेसीडियम की विधान के क्षेत्र में सबसे महत्वपूर्ण शक्ति आज्ञापतियों को जारी करने और नियम लेने की शक्ति है। प्रेसीडियम को लघु व्यवस्था पिका का रूप प्रदान करती है। बाद में इन आज्ञापतियों पर सर्वोच्च सोवियत की पुष्टि की आवश्यकता होती है जो प्राप्त हा जाती है। अतः प्रेसीडियम ही सर्वोच्च सोवियत की विधायी शक्तियों का प्रयोग करती है। इसके मुख्य कारण निम्न है—

(a) प्रेसीडियम निरंतर काय करने वाली निकाय है जबकि सर्वोच्च सोवियत के वष में अत्यधिक अल्पकाल के (7 से 10 दिन तक) दो अधिवेशन होते है। इतने अल्प समय में वह अचञ्ची से अचञ्ची स्थिति में प्रेसीडियम द्वारा किये गये कार्यों की कवल पुष्टि कर सकती है। विषया पर विस्तृत विचार विमर्श या वाद-विवाद के लिए उसके पास न समय होता है और न ऐसा किया जाता है।

(b) यद्यपि सर्वोच्च सोवियत प्रेसीडियम द्वारा जारी की गई विज्ञापतियों को रद्द कर सकती है तथा उनमें संशोधन कर सकती है परंतु ऐसा कभी होता नहीं। वस्तुतः सोवियत सभ के संवधानिक इतिहास में ऐसा कोई उदाहरण नहीं मिलता जब सर्वोच्च सोवियत ने प्रेसीडियम द्वारा जारी की गई विज्ञप्ति को अस्वीकार या रद्द किया हो।

(c) प्रेसीडियम द्वारा जारी की गई विज्ञापतिया तत्काल लागू हो जाती हैं और बाद में उनकी पुष्टि होती रहती है। विज्ञापतियों का प्रभाव सर्वोच्च सोवियत द्वारा पारित कानूनों की भांति ही होता है।

(d) प्रेसीडियम की विज्ञापतियों का क्षेत्र अत्यधिक व्यापक है। प्रेसीडियम

करने का अधिकार है। सावजनिक सगठन भी अपने अधिकार सभिय निर्णयों के माध्यम से कानूनों का सुझाव कर सकते हैं।

2 विधेयकों पर वाद विवाद (Debates on Bills)—अनुच्छेद 114 के अनुसार "सोवियत सभ की सर्वोच्च मविधान के समक्ष जिन् विधेयकों का प्रस्ताव प्रस्तुत किया जाने है दोनों सदनों उन पर पृथक्-पृथक् रूप से अथवा संयुक्त बैठकों में वाद विवाद करने हैं। आवश्यक होने पर किसी विधेयक अथवा अन्य विषय को प्राथमिक अथवा अतिरिक्त विचार के लिए एक या अधिक भाषाओं में भेजा जा सकता है। आयोग विधेयक पर बारीकी से विचार निर्माण करता है और मदन की अपनी रिपोर्ट अर्थात् सुझाव पेश करता है। मदन विधेयक पर पूरा वाद विवाद करता है परन्तु कोई विधेयक तभी कानून का रूप धारण कर सकता है जब सर्वोच्च सोवियत का प्रत्येक सदन उसे अपने सदस्यों की तुलना के बहुमत से स्वीकार कर लेता है।

3 राष्ट्रव्यापी विचार-विमर्श (Nation-wide Discussion)—विधायी प्रक्रिया की यह एक अद्वितीय विशेषता है। यह किसी विधेयक या अन्य विषय पर जनमत संग्रह करा सकती है। परन्तु संविधान मविधान जनता को अपनी पहलकदमी पर जनमत संग्रह का अधिकार नहीं देता। अनुच्छेद 114 के अनुसार "सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत अथवा उनके प्रेसीडियम की पहलकदमी पर अथवा किसी सभ संघराज्य की भाग पर विधेयकों और राज्य के अन्य बहुत महत्वपूर्ण मामलों को राष्ट्रव्यापी विचार विमर्श के लिए प्रस्तुत किया जा सकता है। उदाहरणतः सन् 1956 के स्टेट पेशन विधेयक पर, सन् 1958 के मायातंत्र शिक्षा विधेयक पर, सभ सदस्यों को वापस बुलाने की पद्धति पर काम के घण्ट काम करने तथा पंच वर्षीय योजनाओं पर व्यापक राष्ट्रीय विचार विमर्श को बढ़ावा दिया गया था और जनता द्वारा दिये गये सुझावों को स्वीकार भी किया गया था। यह तथ्य स्पष्ट करता है कि सोवियत सभ में विधान निर्माण की प्रक्रिया में, विशेषकर सामाजिक महत्त्व के विषयों पर, सोवियत जनता को सक्रिय रूप में सम्बद्ध किया जाता है।

4 पंच आयोग (Conciliation Commission)—सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत में जब किसी विधेयक या अन्य महत्वपूर्ण विषय पर गतिरोध उत्पन्न हो जाता है तो उसका निवारण करने के लिए दोनों सदनों के एक पंच आयोग को गठित किया जाता है। इस पंच आयोग का गठन बराबरी के आधार पर किया जाता है अर्थात् पंच आयोग के लिए दोनों सदनों से बराबर-बराबर सदस्य लिए जाते हैं। यदि पंच आयोग भी गतिरोध का दूर करने में असमर्थ रहता है तो दोनों सदनों के संयुक्त अधिवेशन में उस विषय पर पूरा विचार विमर्श किया जाता है। यदि फिर भी गतिरोध बना रहता है और दोनों सदनों में कोई सहमति नहीं

(vi) वह विदेशी सम्बन्धों का सम्बन्ध में अनेक शक्तियों का प्रयोग करती है। वह दूरदर्शी और अंतर्राष्ट्रीय सौठनों में मावियत सघ के राजनयिक प्रतिनिधियों को नियुक्त करती है तथा उन्हें वापस बुलाती है। वह सोवियत सघ में प्रत्यायित (accredited) विदेशी राज्यों के राजनयिक प्रतिनिधियों के परिचय-पत्रों और वापसी पत्रों को स्वीकार करती है। वह सोवियत सघ की अंतर्राष्ट्रीय संधियों का अनुसमर्थन करती है तथा उन्हें समाप्त करती है।

(vii) वह अनेक प्रकार के पदवियों एवं उपाधियों की स्थापना करती है तथा उनका वितरण करती है। वह गैरिक एवं राजनयिक पदवियों एवं अन्य विशेष उपाधियों की स्थापना करती है तथा उन्हें प्रदान करती है। वह सोवियत सघ के आडर एवं तमगे तथा सम्मानप्रद उपाधियाँ स्थापित करती है तथा उन्हें प्रदान करती है। 'श्रमिक वीर' (Hero of Labour) और 'वीर माता' (Heroine Mother) की उपाधियाँ सोवियत सघ की अत्यधिक महत्वपूर्ण उपाधियाँ हैं। सक्षेप में 'प्रेसीडियम के पास सोवियत नागरिकों को नैतिक प्रेरणा देने की अपार शक्ति है।'

(viii) वह अनेक प्रकार के अन्य प्रशासनिक कार्यों को भी करती है। उदाहरणतः वह प्रशासनिक अधिकारों की स्थापना करती है तथा उनके क्षेत्राधिकार को निश्चित करती है, वह सोवियत सघ के शिष्ट-मण्डलों, ससदीय प्रतिनिधि मण्डल यादिकों को विदेशों में भेजती है तथा उनके प्रतिवेदन पर विचार करता है तथा उन्हें सम्बन्धित मंत्रालयों को प्रेषित करती है, वह जनता की कठिनाइयों शिवायतों या प्रशासन की त्रुटियों सम्बन्धी पत्रों पर विचार करती है तथा उन्हें दूर करने का प्रयास करती है। सक्षेप में, जैसा कि हरमन फाइन्जर ने कहा है 'यह सर्वोच्च सोवियत का सतत विकल्प भी है और मन्त्र परिषद से उच्च स्तरीय कायपालिका भी। यह मन्त्रपरिषद की गतिविधियों का ऐला निरीक्षक है जिसे मन्त्र परिषद की अनुशासन में और ठीक मार्ग पर रखने की शक्ति प्राप्त है। उसे मन्त्र परिषद के निष्पत्तियों और आशाओं को रद्द करने तथा मन्त्रियों को पदच्युत करने की शक्ति भी प्राप्त है।

3 न्यायिक शक्तियाँ (Judicial Powers) — प्रेसीडियम कायपालिका सम्बन्धी ऐसी शक्तियों का उपयोग करती है जिनका भारतीय और अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय उपयोग करते हैं उनकी कायपालिका सम्बन्धी मुख्य शक्तियाँ निम्न हैं—

(i) वह सोवियत सघ के कानूनों को व्याख्या करती है। इस शक्ति से अतगत वह कानून का उद्देश्य, उत्तरदायित्व एवं उन्हें लागू कराने का पद्धतियों की व्याख्या करती है।

(ii) वह मावियत सघ के मविधान के परिपालन एवं सोवियत सघ के मविधान तथा कानूनों के साथ सघ गणराज्यों के मविधानों एवं कानूनों की समानु-

प्रेसीडियम (The Presidium)

“वधानिक और वास्तविक दोनों रूपों में प्रेसीडियम सोवियत सभ की सतत सरकार है।” —हरमन फाइनर

“प्रेसीडियम सर्वोच्च सोवियत का स्नायु केन्द्र ही नहीं बल्कि वास्तव में सोवियत सभ में सर्वोच्च शासकीय यंत्र भी है।” —डो बग्लि

सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम सोवियत सभ की शासन व्यवस्था की एक अद्वितीय विशेषता है। यह उसका रोकक नवीनता है। विश्व के अन्य किसी प्रजातांत्रिक देश में इस प्रकार की प्रथमा इनके समानांतर कोई सस्था नहीं पायी जाती।

प्रेसीडियम का स्वरूप बहुल है एकल नहीं। वस्तुतः सोवियत सविधान कायपालिका के एकल स्वरूप को स्वीकार ही नहीं करता। स्तालिन इसे बहुल या सामूहिक अध्यक्ष की सजा देता था। इसके सदस्यों की स्थिति, स्विटजरलैंड की बहुल कायपालिका के सदस्यों की भाँति समान है। सवधानिक दृष्टि में प्रेसीडियम सर्वोच्च सोवियत की एक स्थायी समिति है परतु व्यवहार में वह उसकी सारी शक्तियों का प्रयोग करती है। सोवियत सभ की शासन व्यवस्था में यह एक ऐसी सस्था है जो शक्ति पृथक्करण के सिद्धांत को स्वीकार नहीं करती। यह विधायी, कायपालिका और कायपालिका सम्बन्धी तीनों प्रकार की शक्तियों का प्रयोग करती है।

रचना (Composition)—ब्रॉम्नेव सविधान के अनुच्छेद 119 और 120 में प्रेसीडियम की रचना सम्बन्धी व्यवस्थाओं का बखान किया गया है। अनुच्छेद 119 के अनुसार “सर्वोच्च सोवियत अपने दोनों सदनों के संयुक्त अधिवेशन में प्रेसीडियम का निर्वाचन करेगी।” अनुच्छेद 120 के अनुसार “प्रेसीडियम का निर्वाचन सर्वोच्च सोवियत के सदस्यों में से किया जायगा।”

अपने सभी कार्यों के लिए उसके प्रति उत्तरदायी है परन्तु व्यवहार में वह उसके सभी कार्यों को निष्पादित करती है। जसाकि हरमन फाइनर ने लिखा है कि 'प्रेसीडियम सम्घा की दृष्टि में सर्वोच्च सोवियत का सूक्ष्म रूप है परन्तु वास्तविक रूप से प्रदत्त की गयी शक्तियों की दृष्टि से वह उसका महान और अतिरिक्त रूप है।' अंग्रेज और जिक न भी लिखा है कि उसने "सरकार के कार्यों के संचालन में अपनी जननी से अधिक भाग लिया है।"

शक्ति-पृथक्करण के जिस सिद्धान्त को विश्व का अग्र प्रजातान्त्रिक सविधानों में जा यूनाधिक स्थान दिया गया है सोवियत सघ के सविधान में उसे कोई मायता नही दी गयी। सर्वोच्च सावियत के प्रेसीडियम की विविध और व्यापक शक्तियाँ उस सिद्धान्त की स्पष्ट उल्लंघना हैं। सर्वोच्च सावियत के निर्वाचनों की तिथियाँ घोषित करने, सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशनों को आयोजित करने, सोवियत सघ के राजनयिकों को नियुक्त व पदच्युत करने सोवियत सघ की पदवियों और उपायियों की स्थापना करने तथा उन्हें प्रदान करने, सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशनों के अंतरान में मंत्रिपरिषद के मंत्रियों का नियुक्त व पदच्युत करने आदि की उसकी शक्तियाँ ब्रिटिश सम्राट व भारतीय राष्ट्रपति की शक्तियों की याद दिलाता है, अंतर्राष्ट्रीय संधियों और समझौतों को करने एवं पुष्ट करने तथा युद्ध की घोषणा करने आदि की उसकी शक्तियाँ अमरीकी राष्ट्रपति और कांग्रेस की शक्तियाँ का याद दिलाता है, सोवियत सघ के सविधान और नागरिक अधिकारों की रक्षा करने कानूनों की व्याख्या करने तथा मंत्रिपरिषद के आदेशों आगे निष्पादित आदि को, यदि वे सावियत सघ के सविधान और कानून के अनुरूप नहीं रहें अर्थात् अव्यवधानित करने की उसकी शक्तियाँ अमरीकी और भारतीय सर्वोच्च न्यायालयों की याचिक पुनरावलोकन की शक्ति की याद दिलाती है। प्रेसीडियम की इन तथा अग्र सब शक्तियों के कारण ही उसे "लघु विधान मण्डल" श्रेष्ठ मंत्रिमण्डल सविधान और सघ के कानूनों के संरक्षक और अभिरक्षक" की मजा दी जाती है।

प्रेसीडियम की श्रेष्ठ स्थिति के बावजूद वह सर्वोच्च सोवियत की भक्ति, साम्यवादी दल की सविका है। साम्यवादी दल की नीतियाँ और निर्णयों को लागू करने के लिए वे दोनों (सर्वोच्च सोवियत और प्रेसीडियम) केवल सरकारी यंत्र हैं। दोनों साम्यवादी दल की उत्पत्ति है। दोनों की स्थिति बाधुआ कर्मियों जैसी है। इसका मूल कारण है कि दल, सर्वोच्च सोवियत और प्रेसीडियम की सदस्यता परस्पर-व्यापी (Overlaps) है। चार्ल्स फोलास ने ठीक लिखा है कि "प्रेसीडियम केवल एक नायकांगे अंग है, एक प्रेषण (संचारण) घेरा है जिसने माध्यम से साम्यवादी दल का धर्मधिकारी बग दल का शासन चलाता है।"

अध्यक्ष—प्रेसीडियम के अध्यक्ष का कुछ लेखक सोवियत सभ के राष्ट्रपति की सजा देते हैं। परंतु उसे इस सजा से सम्बोधित करना सही नहीं। प्रथम, सोवियत संविधान किसी राष्ट्रपति पद की रचना नहीं करता। दूसरे संविधान प्रेसीडियम के अध्यक्ष के लिए अमरीकी राष्ट्रपति की भाँति जनता द्वारा प्रत्यक्ष निर्वाचन की श्रवणा भारतीय राष्ट्रपति की भाँति अप्रत्यक्ष निर्वाचन की कोई व्यवस्था नहीं करता। तीसरे, संविधान प्रेसीडियम के अध्यक्ष को कोई श्रेष्ठ स्थिति अथवा विशिष्ट शक्तियाँ स विभूषित नहीं करता। निस्सन्देह प्रेसीडियम का अध्यक्ष अन्य देशों के राज्या यथा की भाँति राज्य के कुछ औपचारिक कार्यों को निष्पादित करता है अर्थात् वह दूसरे देशों में सोवियत सभ के राजनयिक प्रतिनिधियों को नियुक्त व पदच्युत करता है एवं सोवियत सभ में प्रत्यायित (accredited) किये गये दूसरे देशों के राजनयिक प्रतिनिधियों के परिचय पत्रों एवं वापसी-पत्रों को स्वीकार करता है वह प्रेसीडियम की बैठकों को आयोजित करता है तथा उनकी अध्यक्षता करता है वह सर्वोच्च सोवियत द्वारा पारित कानूनों पर हस्ताक्षर करता है, वह अन्य देशों के राज्याध्यक्षा या स्वागत करता है तथा उनके साथ समानता के आधार पर व्यवहार अथवा बातचीत करता है। परंतु प्रेसीडियम के अध्यक्ष को ये सब कार्य औपचारिक मात्र हैं और उसको अनुपस्थिति में इन सब कार्यों को प्रथम उपाध्यक्ष अथवा प्रेसीडियम के किसी अन्य सदस्य द्वारा निष्पादित किया जा सकता है और सोवियत सभ में ऐसा प्रायः होता रहा है। इस तरह प्रेसीडियम के सभी सदस्यों की स्थिति निम्न, सघीय परिषद् के सदस्यों की भाँति समान है।

शक्तियाँ (Powers)—सिद्धांततः अनुच्छेद 119 के अनुसार, प्रेसीडियम सर्वोच्च सोवियत की एक स्थायी निकाय है। वह अपने कार्यों के लिए उसके प्रति उत्तरदायी है। वह संविधान द्वारा निर्धारित सोमार्थों के भीतर सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशनों के बीच सोवियत सभ की राज्य सत्ता के उच्चतम निकाय के कार्यों को निष्पादित करता है। परन्तु व्यवहार में प्रेसीडियम की शक्तियाँ विविध, अत्यधिक व्यापक, प्रभावशाली और वास्तविक हैं। सोवियत सभ की शासन व्यवस्था का कोई ऐसा विधायी कार्यपालिका या कार्यकारी नाम नहीं जिस पर इसकी शक्तियाँ व्याप्त न हों।

प्रेसीडियम की विविध एवं व्यापक शक्तियों को मुख्यतः निम्न शीपकों के अंतर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है।

1 विधायी शक्तियाँ (Legislative Powers)—प्रेसीडियम की विधायी शक्तियाँ मुख्यतः निम्न हैं—

(1) प्रेसीडियम वष में दो बार सर्वोच्च सोवियत के साधारण अधिवेशन का आयोजन करती है और अपनी इच्छानुसार अथवा किसी एक सभ गणराज्य

सोवियत संघ की मन्त्रि परिषद् (The Council of Ministers of the USSR)

परिचय (Introduction)—सोवियत संघ की मन्त्रि परिषद् का आरम्भिक नाम काअसल ऑफ पीपुल्स कमिसाज (Council of People's Commissars) अर्थात् जन कमिसार परिषद् था। सन् 1946 में इसका नाम बदल कर सोवियत संघ की मन्त्रि परिषद् कर दिया गया था। तब से इसका नाम यही है। सोवियत संघ की कायपालिका शक्ति इसी में निहित है। अनुच्छेद 128 के अनुसार यह सोवियत संघ की 'सरकार' है यह "राज्य सत्ता की उच्चतम कायपालिका और प्रशासनिक निकाय है।"

सोवियत संघ में सोवियतों की भांति कायपालिका और प्रशासनिक अंगों को भी श्रेणीबद्ध तरीके से संगठित किया गया है। सबसे शीर्ष स्तर पर सोवियत संघ की मन्त्रि परिषद् है। इसका अधिकार क्षेत्र सोवियत संघ का सम्पूर्ण भूखण्ड है। इसके नीचे के स्तर पर संघ गणराज्यों और स्वायत्त गणराज्यों की मन्त्रिपरिषदें हैं फिर मंत्रालय, राजकीय समितियाँ और विभाग हैं फिर स्थानीय सोवियतों अर्थात् क्षेत्रीय, प्रादेशीय, स्वायत्त प्रदेशों, स्वायत्त क्षेत्रों, जिला नगरों, नगर जिलों, बस्तियाँ और ग्रामीण समुदायों की सोवियतों की कार्यकारी समितियाँ (कार्य-कारिणियाँ) हैं फिर उनके विभाग और कार्यालय तथा राजकीय प्रतिष्ठानों, संस्थाओं एवं संगठनों के प्रबंध मण्डल हैं। ये सब निकाय एक ही प्रणाली के अंग हैं तथा एक समान सामाजिक राजनीतिक एवं संगठनात्मक सिद्धांतों पर आधारित हैं।

लोकतांत्रिक केन्द्रीकरण का निदान, जा वस्तुतः सारे सोवियत राज्य का ही संगठनात्मक निदान है, प्रशासन के क्षेत्र में भी अभिव्यक्त होता है। प्रथम, जन प्रतिनिधियों की माध्यमों ही प्रशासन के प्रमुख निकायों का गठन करती है। दूसरे, राजकीय प्रशासन के स्थानीय निकायों पर दोहरा नियंत्रण है। एक प्रकार प्रत्येक निकाय उसे गठित करने वाली सोवियत के अधीन है और दूसरी ओर वह

ने इस शक्ति के अतर्गत सभ की इकाइयों की सीमाओं में उनकी इच्छाओं से परिवर्तन किया है, नवीन गणराज्यों को सोवियत सभ में प्रवेश दिया है, नवीन मन्त्रालयों की स्थापना की है, सर्वोच्च सोवियत के सदस्यों की युवनम आयु को 18 वर्ष से बढ़ाकर 23 वर्ष किया है, कार्य करने के घण्टों को बढ़ाया है, तथा युद्ध काल में सर्वोच्च सोवियत के कार्यकाल में वृद्धि की है।

(vii) प्रेसीडियम सर्वोच्च सावियत के दाना सदस्यों के म्याथी आयोगों के कार्यों को समन्वित (Coordinate) करती है, उसके लिए दस्तावेजों को तैयार करती है तथा सदस्यों को आवश्यक सूचनाएँ देती है तथा विषयों पर विधेयकों पर विचार-विमर्श की व्यवस्था करती है, आदि।

2 कार्यपालिका शक्तियाँ (Executive Powers)—प्रेसीडियम कार्यपालिका सम्बन्धी ऐसे कार्यों को निष्पादित करती है जिसे भारतीय राष्ट्रपति अथवा ब्रिटिश साम्राज्यी निष्पादित करते हैं। प्रेसीडियम के कार्यपालिका सम्बन्धी मुख्य कार्य निम्न हैं—

(i) वह सर्वोच्च सोवियत के चुनाव की विधि निर्धारित करती है, उसके साधारण और असाधारण अधिवेशनों का आयोजन करती है।

(ii) वह सभ गणराज्यों की सीमाओं में परिवर्तन का अनुमोदन करती है।

(iii) सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशनों के अन्तराल में सोवियत सभ की मन्त्र परिषद् प्रेसीडियम के प्रति उत्तरदायी होती है। वह उसकी सिफारिश पर सोवियत सभ के मन्त्रालयों एवं राजकीय समितियों का गठन एवं भंग कर सकती है। वह मन्त्रपरिषद् के अध्यक्ष की सिफारिश पर मन्त्रियों का नियुक्त व पदच्युत कर सकती है।

(iv) वह प्रतिरक्षा सम्बन्धी अनेक शक्तियों का प्रयोग करती है। उदाहरणतः वह प्रतिरक्षा का गठन करती है, उसकी संरचना का अनुमोदन करती है, मशरूफ़ सेनाओं की सर्वोच्च कमान को नियुक्त एवं पदच्युत करती है। वह प्रतिरक्षा के हितों में किन्हीं विधेयकों या पूरे दस में मार्शल ला की घोषणा कर सकती है जैसाकि हिटलर के आक्रमण के समय इमने किया था। वह धाम या आशिक लाभवदी का आदेश दे सकती है।

(v) वह युद्ध सम्बन्धी अनेक शक्तियों का प्रयोग करती है। उदाहरणतः सर्वोच्च सावियत के अधिवेशनों के अन्तराल में आक्रमण की स्थिति उत्पन्न होने पर या आक्रमण के विरुद्ध पारस्परिक प्रतिरक्षा में सम्बन्धित अन्तर्राष्ट्रीय संधि का दाखिले का पूरा करने की आवश्यकता उत्पन्न होने पर युद्ध की घोषणा कर सकती है। उदाहरणतः द्वितीय महायुद्ध में इमने जर्मनी के विरुद्ध युद्ध की घोषणा की थी।

है कि 'सोवियत सघ की मंत्रि परिषद सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी और जिम्मेदार होगी तथा सावियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशनों के बीच सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत प्रेसीडियम के प्रति उत्तरदायी होगी।' इस अनुच्छेद की शब्दावली में ऐसा प्रतीत होता है कि सोवियत सघ को मंत्रिपरिषद सर्वोच्च सोवियत के विश्वास पर जीवित रहती है। परंतु सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के इतिहास में ऐसा कोई उदाहरण नहीं जब उसने सावियत सघ की मंत्रिपरिषद को अविश्वास प्रस्ताव द्वारा समय में पूव पदच्युत किया हो। वस्तुतः सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत में ही दल की प्रभुता और त्रिपक्ष के अनुपस्थित होने के कारण ऐसा कभी सम्भव ही नहीं हो सकता।¹

अनुच्छेद 129 के अनुसार 'सावियत सघ की मंत्रिपरिषद सोवियत सघ की नव निर्वाचित सर्वोच्च सोवियत के प्रथम अधिवेशन में ही अपना त्यागपत्र पेश करेगी।' इस अनुच्छेद की शब्दावली से स्पष्ट है कि सावियत सघ की सर्वोच्च सोवियत सोवियत सघ की मंत्रिपरिषद के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पारित नहीं कर सकती और यदि वह उसके विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पारित कर भी दे तो सरकार को त्यागपत्र देने की कोई आवश्यकता नहीं क्योंकि सवधानिक व्यवस्था के अनुसार उसे केवल नव-निर्वाचित सर्वोच्च सोवियत के प्रथम अधिवेशन में ही अपना त्यागपत्र देना होता है। पहली मंत्रिपरिषद के त्यागपत्र पर ही नव निर्वाचित सर्वोच्च सोवियत सोवियत सघ की मंत्रिपरिषद के अध्यक्ष को नियुक्त करती है और उसके प्रस्तावों पर ही नयी मंत्रिपरिषद का गठन करती है। इस तरह सोवियत सघ की मंत्रिपरिषद का नायकाल सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत और उसके प्रेसीडियम के कार्यकाल की भांति पांच वर्ष ही है।¹

अध्यक्ष अथवा प्रधानमंत्री (Chairman or Prime Minister)—सोवियत सघ की मंत्रिपरिषद का एक अध्यक्ष होता है जिसे प्रधानमंत्री कहते हैं। परंतु उसकी भूमिका और महत्त्व ब्रिटिश अथवा भारतीय प्रधानमंत्री के समान नहीं होता। वह न तो ममदीय पार्टी का नेता होता है और न तो मंत्रिमण्डल में उसकी स्थिति के द्रीय होती है। वह न तो मंत्रिमण्डल का निर्माता होता है और न उसका पापण करता एवं सहार करता होता है। सोवियत मंत्रिपरिषद का जीवन और मृत्यु उसके (प्रधानमंत्री के) अस्तित्व, मृत्यु या त्यागपत्र पर निर्भर नहीं करती। सोवियत प्रधानमंत्री मंत्रिपरिषद की बैठकों की अध्यक्षता करता है परंतु वह अपनी पसंद के मंत्रिपरिषद का निर्माण नहीं कर सकता। सोवियत सघ में, कम से कम सिद्धांततः मंत्रिपरिषद का गठन सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत द्वारा होता है और व्यवहार में उसका गठन सोवियत सघ की कम्युनिस्ट पार्टी की आला कमाण्ड (उच्च मत्ता) द्वारा होता है। कम्युनिस्ट पार्टी की आला कमाण्ड जिन व्यक्तियों के नामों की सूची सर्वोच्च सावियत के ममक्ष प्रस्तुत करती है सर्वोच्च सोवियत औपचारिक रूप से उसका निर्वाचन कर देती है। ब्रिटेन और भारत की ममदीय शासन प्रणालियों में मंत्रिमण्डल का निर्माण प्रधानमंत्री के

रूपता (Conformity) को सुनिश्चित करती है। उसकी यह शक्ति ही उसे सोवियत सभ के सविधान का संरक्षक और नागरिक अधिकारों का अभिरक्षक बनाती है। वह सब गणराज्यों के सविधानों और कानूनों की देखरेख करती है और यदि वे सोवियत सभ के सविधान और कानून के विपरीत हैं तो वह उन्हें रद्द कर सकती है। वह मात्र परिषद के उन निष्पक्षों और अध्यादेशों को भी रद्द कर सकती है जो संघीय कानून के अनुरूप नहीं। इस तरह प्रेसीडियम वायफानिका के निष्पक्षों पर विचार करती है और उन पर निष्पक्षों की घोषणा करती है। संक्षेप में अमरीकी और भारतीय सर्वोच्च न्यायालय न्यायिक पुनरावलोकन की जिस शक्ति का प्रयोग करते हैं सोवियत सभ में उस शक्ति का प्रयोग प्रेसीडियम करती है।

(iii) वह सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशनों के अंतराल में सर्वोच्च न्यायिक न्यायाधीशों को नियुक्त एवं पदच्युत कर सकती है।

(iv) वह सैनिक ट्रिब्यूनलों के न्यायाधीशों का 5 वर्ष के लिए निर्वाचन कर सकती है।

(v) वह क्षमादान सम्बन्धी अखिल संघीय कानूनों का जारी कर सकती है तथा क्षमादान के अधिकार का प्रयोग कर सकती है। अपने मन् 1938, 1945 और 1957 में अपने सर्वोच्च न्यायालय का प्रयोग किया था।

4 मिश्रित शक्तियाँ (Miscellaneous Powers)—प्रेसीडियम की कुछ अन्य शक्तियाँ निम्न प्रकार से हैं—

(i) वह सोवियत सभ की नागरिकता प्रदान करता है, उसके परित्याग प्रथमा उससे वंचित किये जाने सम्बन्धी मामलों का निष्पक्ष करती है तथा शरण सम्बन्धी मामलों को निश्चित करती है।

(ii) वह सोवियत सभ के सविधान और कानूनों द्वारा प्रदान किये गये अधिकारों का प्रयोग करती है।

(iii) सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशनों के अंतराल में उसकी स्वीकृति के बिना सर्वोच्च सोवियत के किसी सदस्य पर कोई मुकदमा नहीं चलाया जा सकता, उसे गिरफ्तार नहीं किया जा सकता और न ही उसे न्यायालय द्वारा दण्डित किया जा सकता है।

(iv) सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशनों के अंतराल में महामन्त्रिमन्त्री (प्रीवियू-रेटर जनरल) उसके प्रति ही उत्तरदायी होता है।

(v) प्रेसीडियम नागरिकों के उन पत्रों पर विचार करती है जिनमें राजकीय निकायों और सांख्यिक संगठनों के कार्यों में सुधार लाने हेतु प्रस्ताव पेश किये जाते हैं अथवा उनका नाम की सम्मिती की शर्तों का उल्लंघन की जाती है।

मूल्यांकन (Evaluation)—प्रेसीडियम की शक्तियों के उपर्युक्त वर्णन से स्पष्ट है कि सिद्धांततः वह सर्वोच्च सोवियत का एक स्थायी निकाय है और वह

सोवियत प्रधानमन्त्री केवल एक स्थिति में सोवियत कम्युनिस्ट पार्टी और सोवियत मन्त्रीय शासन व्यवस्था की "धुरे की कोल" बन सकता है और उसकी शक्ति महत्व और भूमिका ब्रिटिश या भारतीय प्रधानमन्त्री के समान या उससे भी बढ़ सकती है, जब सोवियत प्रधानमन्त्री का पद और सोवियत संघ की कम्युनिस्ट पार्टी के महासचिव का पद एक ही व्यक्ति के हाथों में केन्द्रित कर दिया जाता है या जोड़ दिया जाता है। सोवियत मसदीय शासन व्यवस्था में ऐसा दो बार हो चुका है। पहल स्तालिन के शासन काल में (1941-53) और फिर बुखरेव के शासन काल में (1957-64)। ऐसी स्थिति में ही सोवियत प्रधानमन्त्री समस्त सोवियत शासनतंत्र का सर्वाधिक निर्णायक पदाधिकारी बन सकता है।

उपाध्यक्षगण (Vice Chairmen)—सोवियत संघ की मन्त्रि परिषद के अग्र्य महत्वपूर्ण पदाधिकारी है। प्रथम उपाध्यक्षगण और अग्र्य उपाध्यक्षगण। ये उपाध्यक्षगण प्रायः बिना विभाग के मन्त्री होते हैं। इनका मुख्य कार्य राष्ट्रीय प्रशासन की भिन्न भिन्न शाखाओं में समन्वय उत्पन्न करना है।

अंतरंग केबिनेट अथवा सोवियत संघ की मन्त्रिपरिषद का प्रेसिडियम (Inner Cabinet or Presidium of the Council of Ministers of the USSR)—सोवियत संघ की मन्त्रिपरिषद एक विशाल और बाह्यी सस्था है। इतना बड़ी सस्था के लिए निर्णयों को लेना और नीतियां को निर्धारित करना कठिन होता है। यह भी ज्ञात नहीं कि क्या सोवियत संघ की मन्त्रिपरिषद की पूर्ण बैठकें कभी होती हैं या कि नहीं होती। यदि इसके पूर्ण अधिवेशन कभी होने भी हैं तो वे केवल औपचारिक ही हो सकते हैं। सम्भवतः यही कारण है कि सोवियत संविधान अनुच्छेद 132 में सोवियत संघ की मन्त्रिपरिषद के एक प्रेसिडियम की व्यवस्था करता है। इसे ही अंतरंग केबिनेट कहा जाता है। सोवियत संघ की मन्त्रिपरिषद का अग्र्य प्रथम उपाध्यक्षगण और अग्र्य उपाध्यक्षगण इस अंतरंग केबिनेट के सदस्य होते हैं। यद्यपि यह बात नहीं कि इस अंतरंग केबिनेट में राजकीय समितियों के अध्यक्षों को शामिल किया जाता है अथवा नहीं। सम्भवतः इसी बात की है कि उन्हें प्रायः शामिल किया जाता है। अंतरंग केबिनेट की बैठकें प्रायः नियमित रूप से होती हैं। अंतरंग केबिनेट अंतरंग के निर्देशन से सम्बन्धित प्रश्नों और राजकीय प्रशासन के अग्र्य विषयों से निबटन के लिए सोवियत संघ की मन्त्रिपरिषद के स्थायी निवाय के रूप में कार्य करती है। अंतरंग केबिनेट ही निर्णय लेती है और नीतियां को निर्धारित करती है।

मन्त्राचार्य एवं उनके अधिकार क्षेत्र (Ministres and their Jurisdiction)—सोवियत संविधान की एक असाधारण विशेषता यह है कि वह अनुच्छेद 135 में सोवियत संघ के संसदीय मंत्रालयों को दो वर्गों में बांटता है—(1) अखिल-

समीक्षा प्रश्न

- 1 सोवियत मघ की सर्वोच्च सोवियत की प्रेसोडियम के संगठन, शक्तियों एवं कार्यों का वर्णन कीजिए ।
- 2 "प्रेसोडियम सभ्या की दृष्टि से सर्वोच्च सोवियत का नूतन रूप है, परन्तु वास्तविक रूप से प्रदत्त की गयी शक्तियों की दृष्टि से वह उसका महान और अन्तरिम रूप है ।" (हरमन फाइनर) समझाइये ।
- 3 सोवियत मघ की सर्वोच्च सावियत की प्रेसोडियम सिद्धांततः एक क्रिस्तान्वयन में सामूहिक अर्ध्यसात्मक प्रणाली है ।" विवेचना कीजिए ।
- 4 सोवियत मघ की सर्वोच्च सोवियत और उसकी प्रेसोडियम के सम्बन्धों को इंगित कीजिए ।
- 5 सोवियत मघ की सर्वोच्च सोवियत की प्रेसोडियम की विभिन्न एक व्यापक शक्तियाँ शक्ति-पृथक्करण के सिद्धांत का स्पष्ट उदाहरण है । समझाइये ।
- 6 सोवियत मघ की सर्वोच्च सोवियत की प्रेसोडियम उच्च मघ शक्तियों का उपयोग करती है जिनका उपयोग ब्रिटिश सभ्यता, अमरीकी राष्ट्रपति और अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय करता है ।" स्पष्टता कीजिए ।



प्रतीक है। जैसा कि जो एम कार्टर ने कहा है कि 'इस प्रकार सभ गणराज्या के मंत्रालय एक प्रकार से केन्द्रीय शासन के अधिकारों के रूप में कार्य करते हैं। वे अमरीकी राज्यों की भाँति स्वायत्तशासी सरकारों के रूप में कार्य नहीं करते।'

राजकीय नियंत्रण मंत्रालय (Ministry of State Control)—अखिल मन्त्रीय मंत्रालयों और सभ गणराज्यीय मन्त्रालयों के अतिरिक्त सोवियत सभ में एक राजकीय नियंत्रण मंत्रालय भी है। यह भी सोवियत सभ की एक अद्वितीय विशेषता है। इसका मुख्य कार्य शासन के सभी अंगों और उनकी गतिविधियों पर नियंत्रण रखना है। इसका एक अन्य कार्य पार्टी और सरकार में समन्वय बनाकर रखने का प्रयास करना है।

आर्थिक सोवियत (Economic Soviet)—यह भी सोवियत सभ की एक अद्वितीय विशेषता है। इसका मुख्य कार्य देश के आर्थिक और औद्योगिक जीवन का निरीक्षण करना है। इस दृष्टि से यह उद्योगों और व्यवसायों पर नियंत्रण रखता है।

आयोग और समितियाँ (Commissions and Committees)—सोवियत सभ की मन्त्र परिषद के कार्यों में सहायता करने के लिए अनेक प्रकार के आयोगों, परिषदों और समितियों की स्थापना की गयी है। 'राजकीय योजना आयोग जिस गॉसप्लान (Gosplan) भी कहते हैं, उच्च शिक्षा समिति, राजकीय वैज्ञानिक परिषद आदि इसी प्रकार के आयोग परिषद और समितियाँ हैं।

परामर्शदात्री मण्डल (Advisory Collegium)—सोवियत सभ के प्रत्येक मन्त्रालय में एक परामर्शदात्री मण्डल होता है। इसकी नियुक्ति सम्पन्न मन्त्रों द्वारा की जाती है। यद्यपि उसकी पुष्टि सोवियत सभ की मन्त्र परिषद द्वारा होना अनिवार्य है। इसका अध्यक्ष मन्त्री स्वयं होता है। यह एक परामर्शदात्री मण्डल है जो मन्त्री की नीतियों पर विचार विमर्श करता है तथा मन्त्री को परामर्श देता है परन्तु उसका परामर्श मन्त्री पर बाध्यकारी नहीं होता। यदि मन्त्री उसके परामर्श को स्वीकार नहीं करता तो वह मन्त्र परिषद को मन्त्री की नीतियों के विरुद्ध अपनी वर सकता है। परामर्शदात्री मण्डल की व्यापक बैठकों का भी आयोजन किया जा सकता है जिसमें अनुभवों वक्तव्यशयिता और अन्य व्यक्तियों का भी निमन्त्रित किया जा सकता है।

सोवियत सभ की मन्त्र परिषद की शक्तियाँ एवं कार्य

(Powers and Functions of the Council of Ministers of the USSR,

सोवियत सभ की मन्त्र परिषद की शक्तियाँ एवं कार्यों का मुख्य वर्णन अनुच्छेद 128, 131, 133, 134 और 135 में किया गया है। अनुच्छेद 128 में प्रमुख गोप्य मन्त्र परिषद सोवियत सभ की सरकार है, यह

अपन स ऊपर के प्रशासनिक निकाय के अधीन है । स्थानीय निकायों पर दोहरा नियंत्रण ही सोवियत प्रशासन में जहाँ केंद्रीयकरण को जगमगाता है वहीं यह नीतरगाही केंद्रीयकरण और स्वायत्ततावाद के विरुद्ध गारण्टी भी है ।

सोवियत सविधान केवल सोवियत सघ की मंत्रि परिषद का विस्तृत उल्लेख करता है । निम्न स्तरों की मंत्रि परिषदों या कार्यकारिणियों के वर्णन को सघ गणराज्यों और स्वायत्त गणराज्यों के सविधानों एवं कानूनों पर छोड़ दिया गया है । सोवियत सविधान के भाग V के अध्याय 16 के 9 अनुच्छेदों में (अनुच्छेद 126 से लेकर अनुच्छेद 136 तक) सोवियत सघ की मंत्रि-परिषद के गठन, शक्तियों एवं कार्यों का वर्णन किया गया है ।

सोवियत सघ की मंत्रि परिषद का गठन (Formation of the Council of Ministers of the USSR)—अनुच्छेद 129 के अनुसार सोवियत सघ की मंत्रि-परिषद का गठन सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदन द्वारा अर्थात् सघ सोवियत और जातिया की सोवियत के संयुक्त अधिवेशन में किया जाता है । इस तरह सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत सोवियत सघ की मंत्रि-परिषद् को नियुक्त (appoint) करती है ।

सोवियत सघ की मंत्रि परिषद एक अत्यधिक विशाल संस्था है । इसके सदस्यों की संख्या निश्चित नहीं और वह समय-समय पर परिवर्तित होता रहती है क्योंकि इसके अध्यक्ष की सिफारिश पर सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत सोवियत सघ के अन्य निकायों और संगठनों को इसके सदस्यों में शामिल कर सकती है । सामान्यतः इसमें निम्न प्रकार के पदाधिकारी शामिल किये जाते हैं —

(i) सोवियत सघ की मंत्रि-परिषद का अध्यक्ष । इसके अध्यक्ष को प्रधान मंत्री की सजा दी जाती है ।

(ii) प्रथम उपाध्यक्षगण । वर्तमान समय में इनकी संख्या 2 है ।

(iii) अन्य उपाध्यक्षगण । वर्तमान समय में इनकी संख्या 9 है ।

(iv) सोवियत सघ के मंत्रिगण । वर्तमान समय में इनकी संख्या 56 है ।

(v) सोवियत सघ की राजकीय समिति के अध्यक्षगण । वर्तमान समय में इनकी संख्या 11 है ।

(vi) सावियत सघ के सघगणराज्यों की मंत्रि परिषद के अध्यक्ष । ये सोवियत सघ की मंत्रि परिषद के पदेन (ex officio) सदस्य होते हैं । वर्तमान समय में इनकी संख्या 15 है । यह तत्त्व बहुजातीय सावियत राज्य के सघात्मक स्वरूप को अभिव्यक्त करता है ।

(vii) सोवियत सघ की मंत्रि परिषद के अध्यक्ष अर्थात् प्रधान मंत्री की सिफारिश पर सोवियत सघ की सर्वोच्च सावियत द्वारा नियुक्त किये जाने वाले सोवियत सघ की अन्य निकायों और संगठनों के प्रधान अधिकारी ।

काय काल—सावियत सविधान सावियत सघ की मंत्रि परिषद के कार्य काल के सम्बन्ध में शांत है अर्थात् सविधान सोवियत सरकार के कार्य काल का स्पष्ट उल्लेख नहीं करता । सविधान अनुच्छेद 130 में केवल इस बात की व्याख्या

प्रदान करते हैं। संक्षेप में "सोवियत सघ की मंत्रि परिषद सघ गणराज्यों की मंत्रि परिषद के कार्यों का निर्देशन, नियंत्रण और निरीक्षण करती है।"

सोवियत सघ की मंत्रि परिषद की उपयुक्त शक्तियों एवं कार्यों के अतिरिक्त अनुच्छेद 131 में उसके जिन कार्यों का विशिष्ट उल्लेख किया गया है। उनमें प्रमुख निम्न हैं—

1 आर्थिक, सामाजिक और सांस्कृतिक विकास के माग को सुनिश्चित करना।

2 जनता के मंगल कल्याण और सांस्कृतिक विकास के संवर्धन, विज्ञान और इंजीनियरी के विकास, प्राकृतिक समाधान के विकल्पपूर्ण निष्कर्षण और संरक्षण को सुनिश्चित करना।

3 मौद्रिक और ऋण प्रणाली को मजबूत बनाने, एकरूप मूल्य, वेतन, और सामाजिक सुरक्षा नीति पर चलने और राजकीय बीमा का संगठन तथा लेखा और सांख्यिकी की एक रूप प्रणाली संगठित करने के लिए कदम उठाना और उन्हें क्रियान्वित करना।

4 सघाधीन औद्योगिक निर्माण सम्बन्धी और कृषि प्रतिष्ठानों एवं समा-मेलनों, परिवहन और मत्तार सम्बन्धी उद्यमों, नौको और अन्य संगठनों एवं संस्थानों का प्रबंध संगठित करना।

5 सोवियत सघ के आर्थिक और सामाजिक विकास की चालू और दीर्घकालीन योजनाएँ तैयार करना, उन्हें सोवियत सघ का सर्वोच्च सोवियत में प्रस्तुत करना, उनके कार्यान्वयन के लिए कदम उठाना तथा उनके क्रिया-व्ययन के सम्बन्ध में सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के मध्य रिपोर्ट प्रस्तुत करना।

6 सोवियत सघ के बजट का तैयार करना, उसे सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत में प्रस्तुत करना उसके कार्यान्वयन के लिए कदम उठाना तथा उनके क्रिया-व्ययन के सम्बन्ध में सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के मध्य रिपोर्ट प्रस्तुत करना।

7 राज्य के हितों की हिफाजत के लिए, समाजवादी सम्पत्ति की हिफाजत करना और सावजनिक व्यवस्था बनाये रखने तथा नागरिकों के अधिकारों और स्वतंत्रताओं को गारण्टी और उनकी रक्षा करने के लिए कदम उठाना।

8 राज्य की सुरक्षा सुनिश्चित करना के लिए कदम उठाना।

9 सोवियत सघ की सशस्त्र सेनाओं के विकास का सामान्य मागदशा करना और सशस्त्र सैनिक सेवा के लिए बुलाये जाने वाले नागरिकों की वार्षिक ड्यूटियों का निर्धारण करना।

10 नये राज्यों का मान्यता देना।

11 अन्य राज्यों के साथ सम्बन्धों, विदेशी व्यापार और अन्य दशा के साथ

परामर्श पर कायपालिका स अग्रदक्ष करता है। अपने मन्त्रिमण्डल के निर्माण में ब्रिटिश और भारतीय प्रधानमन्त्री की भूमिका निर्णायक और अंतिम होती है। जिसने सोवियत प्रधानमन्त्री अपनी मिफारिश के माध्यम से सोवियत मध की सर्वोच्च सोवियत द्वारा अथवा उसका अधिवेशन ने अंतरराज्य में सोवियत मध की सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम द्वारा सर्वोच्च मान्यता द्वारा गठित किसी निर्यात के प्रधान को सोवियत मध की मन्त्रपरिषद में नियुक्त या पदच्युत करा सकता है, परंतु यदि सर्वोच्च सोवियत या उसकी प्रेसीडियम उसकी मिफारिश को स्वीकार न करे तो सोवियत प्रधानमन्त्री कुछ नहीं कर सकता। दूसरी ओर, ब्रिटिश और भारतीय प्रधानमन्त्री अपनी इच्छा (पम'द) से किसी मन्त्री का नियुक्त या पदच्युत करा सकता है। यदि कोई मन्त्री प्रधानमन्त्री की इच्छा का आदर नहीं करता अर्थात् त्यागपत्र नहीं देना तो प्रधानमन्त्री स्वयं अपना त्यागपत्र दे कर सार मन्त्रिमण्डल को भंग कर सकता है। सोवियत समदीय शासन प्रणाली में ऐसा कभी नहीं होता। प्रस्युत सोवियत मध में ऐसे उदाहरण हैं जब सोवियत मध की सर्वोच्च सोवियत ने सोवियत मध की मन्त्रपरिषद में परिवर्तन बिना प्रधानमन्त्री को पदच्युत कर दिया। उदाहरणतः सन 1964 में सोवियत मध की सर्वोच्च सोवियत ने सोवियत मध की मन्त्रपरिषद में परिवर्तन बिना प्रधानमन्त्री एन. ख्रुश्चोव को पदच्युत कर दिया। सक्षप म, 'जहाँ ब्रिटिश और भारतीय समदीय शासन प्रणालियों में मन्त्रिमण्डल का जीवन मरण प्रधानमन्त्री पर निर्भर करता है वहीं सोवियत मध में मन्त्रपरिषद का जीवन मरण प्रधानमन्त्री पर निर्भर नहीं करता।'

सोवियत मध की मन्त्रपरिषद ने अग्रदक्ष अर्थात् प्रधानमन्त्री की शक्ति, ब्रिटिश अथवा भारतीय प्रधानमन्त्री की तुलना में सीमित होती है। जिसने सोवियत प्रधानमन्त्री कम्युनिस्ट पार्टी के शीपस्थ नेताओं से एक होता है, परंतु उनकी स्थिति कम्युनिस्ट पार्टी के महासचिव के समान नहीं होती। सोवियत मध में प्रधानमन्त्री स्वयं नीति को निर्धारित या निश्चित नहीं करता बल्कि पार्टी का पालित्वपूरी ही नीति निर्धारित करता है। सोवियत मध में प्रधानमन्त्री की शक्ति निर्धारित ही नीति निर्धारित करता है। दूसरी ओर, ब्रिटिश या भारतीय प्रधानमन्त्री सरकार का नेता होता है। वह स्वयं नीति निर्धारित करता है। समद में बहुत मत रहते ब्रिटिश या भारतीय प्रधानमन्त्री द्वारा ही पूर्ण चापलुता कर सकता है कि कौन कौन से कानून पारित किये जायेंगे, कौन कौन सी सिधियाँ दी जायेंगी और कौन कौन से कर लगाय जायेंगे। सोवियत प्रधानमन्त्री ऐसा कभी नहीं कर सकता।

एक अन्य स्थिति में भी सोवियत प्रधानमन्त्री ब्रिटिश या भारतीय प्रधानमन्त्री से निबल है। जहाँ ब्रिटिश या भारतीय प्रधानमन्त्री मसदा का समय से पूर्व भंग कराने की शक्ति रखता है वहीं सोवियत प्रधानमन्त्री ऐसा कभी नहीं कर सकता। वस्तुतः सन् 1977 के मविधान ने सन् 1936 के मविधान का जो व्यवस्था को भी समाप्त कर दिया है जिसने सोवियत मध की सर्वोच्च प्रेसीडियम सोवियत मध की सर्वोच्च सोवियत के नाम से सुदना न कि यतिरोध उत्पन्न होने पर उस समय से पूर्व विधायित्व कर सकता था।

परिषद के इन निर्णयों और अध्यादेशों की विशेषता यह है कि वे सर्वोच्च सोवियत द्वारा पारित कानूनों में भी संशोधन कर देते हैं। इन निर्णयों और अध्यादेशों का प्रभाव सर्वोच्च सोवियत द्वारा पारित कानूनों की भांति सोवियत सभ के सम्पूर्ण भूखण्ड पर होता है और वे सभी निकायों, संगठनों, अधिकारियों और नागरिकों पर बाध्यकारी प्रभाव डालते हैं। इस तथ्य को ध्यान में रखते हुए ही हापर और थाम्पन ने कहा है कि "सर्वोच्च सोवियत कोई ऐसा विशाल आधार नहीं जिस पर मंत्रि परिषद एक ऊपरी ढांचे की तरह विकसित होती है प्रत्युत यह कहना अधिक उचित होगा कि मंत्रि परिषद आधार है और सर्वोच्च सोवियत एक ऊपरी ढांचा है।"

4 निरस्त नमह सोवियत सभ की मंत्रि परिषद सोवियत सभ की सर्वोच्च सावियत के प्रति उत्तरदायी है और वह अपने कार्यों की नियमित रिपोर्ट सर्वोच्च सावियत के सम्मुख प्रस्तुत करती है। यह भी सत्य है की सर्वोच्च सोवियत का कोई सदस्य मंत्रि परिषद अथवा किसी मंत्री या किसी सघीय निकाय के प्रधान से किसी विषय पर पूछना छूट सकता है या कोई प्रश्न पूछ सकता है और मंत्रि परिषद में अथवा प्रधान उसका तीन दिन के अन्दर उत्तर देने के लिए बाध्य है। यद्यपि संविधान की इन व्यवस्थाओं से यह प्रतीत होता है कि मंत्रि परिषद सर्वोच्च सावियत के विश्वास पर निर्भर करती है और वह उस समय तक ही अपने पद पर बनी रहती है जब तक सर्वोच्च सोवियत का उस पर विश्वास बना रहता है, परन्तु व्यवहार में सावियत सभ की सर्वोच्च सोवियत के पास सोवियत सभ की मंत्रि परिषद को नियंत्रित करने के लिए वे माघन उपलब्ध नहीं जो स्वतंत्र विश्व की समद्रीय प्रणालियों में संसद के पास उपलब्ध होते हैं। सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत विश्वास के प्रस्ताव द्वारा किसी मंत्रि परिषद को समय से पूर्व पदच्युत नहीं कर सकती और न सर्वोच्च सोवियत ने कभी ऐसा किया है। वस्तुतः सोवियत सभ में एक दलीय व्यवस्था होने से और सर्वोच्च सोवियत में विपक्ष के अनुपस्थिति हान से सर्वोच्च सोवियत कभी ऐसा नहीं कर सकती। सर्वोच्च सावियत ने तो मंत्रि परिषद के विरुद्ध मामूहिक रूप से कभी निंदा प्रस्ताव भी पारित नहीं किया। अतः मंत्रि परिषद के सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायित्व की व्यवस्था केवल सैद्धांतिक है, व्यावहारिक नहीं। सावियत सभ में मंत्रि परिषद के उत्तरदायित्व की बात करना अर्थहीन है। यह कल्पना कि सोवियत सभ की मंत्रि परिषद सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी है जसाकि ब्यूकमा ने कहा है "मात्र एक सर्वैवांगिक कल्पना है, यह औपचारिकता के अनिश्चित और बुद्ध नहीं।"

5 मंत्रि परिषद का गठन सर्वोच्च सोवियत द्वारा होता है, परन्तु यह भी सर्वोच्च सोवियत की शक्ति औपचारिक है, व्यावहारिक नहीं। वस्तुतः ब्यूकमा ने

संघीय मंत्रालय (All-Union Ministries) और (ii) सब गणराज्यीय मन्त्रालय (Union-Republic Ministries) ।

(i) अखिल संघीय मंत्रालय (All Union Ministries)—इन मन्त्रालयों का अधिकार क्षेत्र सोवियत संघ का सम्पूर्ण भूखण्ड है । य उन विषयों का प्रबंध करने है जो अखिल संघीय सरकार के अधिकार क्षेत्र में आते हैं । अपने अधिकार क्षेत्र में आने वाले विषयों पर इन्हें एक मात्र अधिकार प्राप्त है । य अपने अधिकार क्षेत्र के अंतर्गत आने वाले प्रशासन की शाखाओं के कार्यों का निर्देशन करते हैं और अन्तर शाखाई प्रशासन का संचालन करते हैं । ये सीधे स्वयं अथवा अपने द्वारा गठित निकायों के माध्यम से अपने कार्यों का सम्पादन करते हैं । अखिल संघीय मंत्रालयों के अंतर्गत आने वाले मुख्य विषय हैं, विदेशी व्यापार, रेल, व्यापारी जहाज, अर्सेनिक हवाई जहाज, गस, तेल उद्योग, अस्त्र शस्त्र, समुद्री जहाज, विजली का अणु सम्बन्धी सामान, मोटर कार उद्योग, प्रतिरक्षा उद्योग, रासायनिक उद्योग चिकित्सा उद्योग, परिवहन निर्माण ट्रैक्टर एवं कृषि मशीनरी निर्माण, रेडियो उद्योग आदि ।

प्रत्येक अखिल संघीय मंत्रालय का एक प्रतिनिधि प्रत्येक संघ गणराज्य में उपस्थित होता है । जब संघ गणराज्य की मंत्र परिषद उसका मंत्रालय से सम्बन्धित किसी अखिल संघीय विषय पर विचार-विमर्श करती है तो यह प्रतिनिधि उसकी बैठकों में हिस्सा लेता है । इसी तरह प्रत्येक संघ गणराज्य का एक प्रतिनिधि मास्को में रहता है । जब अखिल संघीय मंत्रपरिषद उसके संघ गणराज्य से सम्बन्धित विषय के बारे में विचार विमर्श करती है तो वह उसका बैठकों में हिस्सा लेता है । इस तरह सोवियत संघ और संघ गणराज्यों में निरंतर सम्बन्ध बना रहता है ।

(ii) संघ गणराज्यीय मंत्रालय (Union Republic Ministries)—संघ गणराज्यीय मंत्रालय उन विषयों का निर्देशन करते हैं जो संविधान द्वारा संघ गणराज्यों के अधिकार क्षेत्र में रखे गये हैं । य मंत्रालय इन विषयों का स्वयं प्रबंध नहीं करते बल्कि वे आम तौर पर संघ गणराज्यों के सम्बन्धित मंत्रालयों के माध्यम से कार्यों का निर्देशन करते हैं अथवा अन्तर शाखा प्रशासन का संचालन करते हैं और संघीय प्रतिष्ठानों तथा समाभिलेना (Amalgamations) का सीधे प्रशासन चलाते हैं । संघ गणराज्यीय मंत्रालयों के अधीन आने वाले मुख्य विषय हैं, कृषि जन स्वास्थ्य, शिक्षा, संस्कृति, प्रतिरक्षा, छायापत्र, विदेशी मामले, चाय, जंगल, वस्त्र उद्योग, विजली उद्योग, किम उद्योग, यह सामान भवन निर्माण, धातु निर्माण, मत्स्य आदि । मसलण, संघ गणराज्यीय मंत्रालयों के माध्यम से संघीय सरकार संघ गणराज्यों की सरकारों के कार्यों का निर्देशन, नियंत्रण और निरीक्षण करती है । ये मंत्रालय सोवियत संघ में केन्द्रवाद के

3 मंत्र परिषद और सर्वोच्च सोवियत में घनिष्ठ सम्बन्ध—सोवियत मध में मंत्र परिषद का गठन सोवियत मध की सर्वोच्च सोवियत द्वारा उसके दोनों सदस्यों के संयुक्त बैठक में होता है। मंत्र परिषद के सदस्य सर्वोच्च सोवियत के सदस्य होते हैं। वे उसकी बैठक में उपस्थित होते हैं, उसके वाद-विवाद में हिस्सा लेते हैं, सरकारी नीतियों का समर्थन करते हैं, मतदान में हिस्सा लेते हैं, प्रश्नों का उत्तर देते हैं। सोवियत मध की सर्वोच्च सोवियत में प्रस्तुत किये जाने वाले अधिकांश विधेयक सोवियत मध की मंत्र परिषद द्वारा प्रस्तुत किये जाते हैं तथा उन्हीं के द्वारा उनके प्रावधानों को तैयार किया जाता है। इस तरह से सोवियत मध की मंत्र परिषद और सोवियत मध की सर्वोच्च सोवियत में निरन्तर घनिष्ठ सम्बन्ध बना रहता है। विधान के क्षेत्र में प्रायः मंत्र परिषद ही सर्वोच्च सोवियत का नेतृत्व करती है और नीति निर्धारण करने में उसकी महायत्ना करती है।

4 प्रधानमंत्री की अध्यक्षता—ब्रिटेन और भारत की भांति सोवियत मध में भी प्रधानमंत्री होता है जो मंत्र परिषद की बैठक की अध्यक्षता करता है। उसकी सिफारिश पर सोवियत मध की सर्वोच्च सोवियत अथवा उसके अधिवेशनों के अंतराल में सोवियत मध की सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम सर्वोच्च सोवियत द्वारा गठित किसी निकाय के प्रधान को सोवियत मध की मंत्र परिषद में नियुक्त कर सकती है अथवा उसकी सिफारिश पर मंत्र परिषद के किसी सदस्य को पदच्युत कर सकती है। सोवियत मध में भी मंत्र परिषद के सदस्य प्रधानमंत्री के नेतृत्व को स्वीकार करने हैं।

5 सामूहिक कायवाही करने की क्षमता—सोवियत मध की मंत्र परिषद के पास सामूहिक कायवाही करने की क्षमता है। उदाहरणतः सोवियत मध की मंत्र परिषद संघीय अधिकार क्षेत्र के भीतर आने वाले विषयों में संघ गणराज्यों की मंत्र परिषदों द्वारा लिये गये निर्णयों और अध्यादेशों के कार्यान्वयन को स्थगित कर सकती है और सोवियत मध के मन्त्रालयों (मंत्रियों) तथा राजकीय समितियों और अपने अधीनस्थ अथवा निकायों के अधिनियमों का रद्द कर सकती है।

6 उत्तरदायित्व—ब्रिटिश और भारतीय संविधानों का भांति सोवियत संविधान भी मंत्रिमण्डलात्मक उत्तरदायित्व की व्यवस्था करता है। सोवियत संविधान अनुच्छेद 130 में इस बात की स्पष्ट व्यवस्था करता है कि "सोवियत मध की मंत्र परिषद सोवियत मध की सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी है और उसके अधिवेशनों के बीच सोवियत मध की सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम के प्रति उत्तरदायी है।" मंत्र परिषद अपने कार्य में सम्बन्ध में सर्वोच्च सोवियत के समक्ष अपनी रिपोर्ट भी प्रस्तुत करती है। अनुच्छेद 117 के अनुसार 'सोवियत मध की सर्वोच्च सोवियत का कोई सदस्य सोवियत मध की मंत्र परिषद से, मंत्रियों से प्रश्न पूछ सकता है। मंत्र परिषद अथवा मंत्री पूछे गये प्रश्नों का मौखिक

“राज्य सत्ता की उच्चतम कार्यपालिका और प्रशासनिक निकाय है।” इस तरह सोवियत सभ की कार्यपालिका और प्रशासनिक शक्ति सोवियत सभ की मंत्रि परिषद में निहित है।

अनुच्छेद 131 के अनुसार “सावित्र सभ की मंत्रि परिषद को सोवियत सभ के अधिकार क्षेत्र के भीतर राज्य प्रशासन के सभी विषयों को निवटाने का अधिकार है जब तक वे संविधान के अंतर्गत सावित्र सभ की सर्वोच्च सोवियत अथवा उसके प्रेसीडियम के अधिकार क्षेत्र के भीतर नहीं आते हैं।” दूसरे शब्दों में, सावित्र सभ की मंत्रि परिषद को विधान (कानून) संघर्षों काई अधिकार प्राप्त नहीं, क्योंकि संविधान कानून निर्माण का अधिकार केवल सावित्र सभ की सर्वोच्च सोवियत अथवा उसके प्रेसीडियम के अंतराल में उसके प्रेसीडियम को ही प्रदान करता है। इस पर भी सोवियत सभ की मंत्रि परिषद अनुच्छेद 133 के अंतर्गत सावित्र सभ की सर्वोच्च सोवियत द्वारा पारित कानूनों के उद्देश्यों को पूरा करने के लिए अथवा उन्हें लागू करने के लिए प्रवृत्त और निर्णयों को जारी कर सकती है। वस्तुतः सोवियत सभ का मंत्रि परिषद के प्रवृत्त और निर्णय ही अनेक बार सर्वोच्च सोवियत द्वारा पारित कानूनों का संशोधित या परिवर्तित कर देना है। यह सत्य है कि बाद में सर्वोच्च सोवियत द्वारा उनकी पुष्टि होना अनिवार्य है। परंतु सर्वोच्च सोवियत ने सोवियत सभ की मंत्रि परिषद द्वारा जारी प्रवृत्त और निर्णयों का कभी अस्वीकार नहीं किया। सोवियत राजनीतिक व्यवस्था का यह भी एक तथ्य है कि वहाँ की न्यायालयों का न्यायिक पुनरावलोकन का कोई अधिकार नहीं। सावित्र सभ की मंत्रि परिषद द्वारा जारी प्रवृत्त और निर्णयों को न्यायालय में चुनौती नहीं दी जा सकती और नहीं न्यायालय उन्हें असंवैधानिक घोषित कर उन्हें रद्द कर सकती है। इस तरह सावित्र सभ की मंत्रि परिषद द्वारा जारी प्रवृत्त और निर्णय अंतिम होने हैं और वे, जैसा कि अनुच्छेद 133 में कहा गया है, “सोवियत सभ के सम्पूर्ण भूखण्ड में लागू होते हैं।”

अनुच्छेद 134 के अनुसार, “सोवियत सभ का मंत्रि परिषद का सावित्र सभ के अधिकार क्षेत्र के भीतर आने वाले विषयों में सभ गणराज्यों की मंत्रि परिषदों द्वारा जारी किये गए निर्णयों और प्रवृत्त और निर्णयों के अंतर्गत कर्म और सोवियत सभ के मंत्रालयों तथा राजकीय समितियों और अपने अर्थों अर्थों के अंतर्गतों को रद्द करने का अधिकार है।” अनुच्छेद 135 के अनुसार, सोवियत सभ की मंत्रि परिषद अखिल सभिय और सभ गणराज्यों के मंत्रालयों, सावित्र सभ की राजकीय समितियों और अपने अर्थों के अंतर्गतों के कार्यों में समन्वय उत्पन्न करती है तथा निर्देशन देती है।” इस तरह अनुच्छेद 134 और 135 सावित्र सभ की मंत्रि परिषद का सभ गणराज्यों के प्रशासन के सम्बन्ध में व्यापक शक्तियाँ

भावना ने मंत्रिमण्डलात्मक अधिनायकवाद को जन्म दिया है। ससद पूरा केबिनेट की सत्ता को चुनौती दिये बिना किसी एक मंत्री अथवा प्रधानमंत्री को पदच्युत नहीं कर सकती। जब तक ससद में मंत्रिमण्डल का बहुमत रहता है ससद एसा कर नहीं सकती। स्विटजरलैण्ड में मण्डलीय कायपालिका हो स उसका कायकालता निश्चिन्त रहता है परन्तु उसमें निष्पक्षकारी शक्ति का अभाव होता है। फलतस्विस मंत्रिमण्डल एक प्रकार की सचिवालय निकाय (Decretarial body) है। सोवियत व्यवस्था राजनीतिक निष्पक्षता को कम्युनिस्ट पार्टी के नेतृत्व पर छोड़ देती है, प्रशासनिक निष्पक्षता को मंत्रपरिषद पर छोड़ देती है और सर्वधानिक अनुशसना (Sanction) को सर्वोच्च सोवियत पर छोड़ देती है।

यह सत्य है कि सोवियत सभ की मंत्रपरिषद सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी है और सर्वोच्च सोवियत के सदस्य मंत्रपरिषद अथवा मंत्री से कोई प्रश्न पूछ सकते हैं और वे उसका तीन दिन के अन्दर उत्तर देने के लिए भी बाध्य हैं, परन्तु ब्रिटेन और भारतीय ससदों की भाँति सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत के पास व साधन उपलब्ध नहीं जिनका प्रयोग करके वह मंत्रपरिषद पर वास्तविक नियन्त्रण रख सके अथवा अपना प्रति उसके उत्तरदायित्व को वास्तविक बना सके। ब्रिटेन या भारतीय ससद की भाँति सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत के पास मंत्रपरिषद के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पारित करने की शक्ति नहीं। अतः सर्वोच्च सोवियत मंत्रपरिषद का समय से पूर्व पदच्युत नहीं कर सकती। वस्तुतः सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत न कभी भी मंत्रपरिषद के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पारित नहीं किया और एक दलीय व्यवस्था होने के कारण वह ऐसा प्रस्ताव कभी पारित नहीं कर सकती। यदि कभी ऐसा हो भी जाय तो भी संविधान मंत्रपरिषद से तत्काल त्यागपत्र देने की माँग नहीं करता। संविधान अनुच्छेद 129 में इस बात की स्पष्ट व्यवस्था करना है कि मंत्रपरिषद नव निर्वाचित सर्वोच्च सोवियत के प्रथम अधिवेशन में ही अपना त्यागपत्र देना इस तरह अनुच्छेद 130 में मंत्रपरिषद के सर्वोच्च सोवियत के प्रति है। की व्यवस्था अथहीन है। जम्पकि ब्यूकेमा ने कहा है कि मंत्रपरिषद सोवियत दायित्व 'मात्र एक सर्वधानिक कल्पना है यह औपचारिकता के अतिरिक्त और कुछ नहीं।'

4 सर्वोच्च सोवियत में विपक्ष का अभाव—ब्रिटेन और भारत जैसे ससदीय प्रणाली वाले देशों की ससदों में विपक्ष का स्वीकार किया जाता है। इन देशों में विपक्ष जितना सुदृढ़ होता है उतना ही उसे ससदीय प्रणाली की कुशलता के लिए अच्छा समझा जाता है। सुदृढ़ और संगठित विपक्ष ही वैकल्पिक सरकार के रूप में कार्य कर सकता है सरकार की निरकुशता पर नियन्त्रण रख सकता है और उसकी नीतियों की रचनात्मक आलोचना कर सकता है। ब्रिटेन में विपक्ष छाया मंत्रिमण्डल

सोवियत संघ के आर्थिक, वैज्ञानिक, तकनीकी और सामूहिक सहयोग के क्षेत्रों में सामान्य मांग का निर्देशन करना।

12 सोवियत संघ की अन्तर्राष्ट्रीय संधियों की पूर्ति को सुनिश्चित करने के लिए कदम उठाना और अन्तर-सरकारी-अन्तर्राष्ट्रीय करारों का अनुसमर्थन करना तथा उन्हें समाप्त करना।

13 सोवियत संघ की मन्त्र परिषद के अधीन समितियाँ, केन्द्रीय बोर्ड और अन्य विभाग गठित करना आदि।

मूल्यांकन अथवा मन्त्र परिषद की वास्तविक स्थिति अथवा मन्त्र परिषद और सर्वोच्च सोवियत के सम्बन्ध (Evaluation of Actual position of the Council of Ministers or Relation between the Council of Ministers and the Supreme Soviet)—सोवियत राजनीतिक व्यवस्था में मन्त्र परिषद की भूमिका, वास्तविक स्थिति एवं सर्वोच्च सोवियत के साथ उसके सम्बन्धों को मुख्यतः निम्न बिन्दुओं के अन्तर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

1 सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत मजिस्ट्रेट भी प्रिघेयन प्रस्तुत किये जाते हैं। वे अधिकांशतः मन्त्र परिषद द्वारा प्रस्तुत किये जाते हैं तथा उनके प्रारूप मन्त्र परिषद द्वारा ही तैयार किये जाते हैं जैसाकि ग्रॉग और जिंक ने कहा है कि "सर्वोच्च सोवियत द्वारा विचारित अधिकांश कानून अथवा प्रस्तावों का उद्गम स्थल मन्त्र परिषद है।" यूमेन ने मन्त्र परिषद को अग्रणी विधायक (Foremost Legislator) की मना दी है।

2 सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशन अत्यधिक अल्पकाल के लिए आयोजित किये जाते हैं। सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशन सात्र में केवल दो बार और वे भी एक या दो सप्ताह के लिये आयोजित किये जाते हैं। इतने अल्प समय में सर्वोच्च सोवियत किसी भी भावजनिक महत्त्व के विषय पर विस्तार से विचार विमर्श नहीं कर सकती। उसके अतिरिक्त सर्वोच्च सोवियत में विपक्ष (विरोधी दल) अनुपस्थित होने से विषयों पर बहद विवाद सजीव नहीं होना बल्कि निष्क्रिय होता है। सरकारी नीतियों की आलोचना का अभाव होता है अतः मन्त्र परिषद की नीतियाँ और कार्यों का अनुसमर्थन करने के अतिरिक्त सर्वोच्च सोवियत के पास दूसरा कोई विकल्प ही नहीं होता।

3 सोवियत संघ में अधिकांश सरकारी कार्य मन्त्र परिषद के निष्पाद और अध्यादेशों के माध्यम से पूरे किये जाते हैं। निम्नलिखित मन्त्र परिषद द्वारा जारी किये गये निष्पादों और अध्यादेशों की बाद में सर्वोच्च सोवियत द्वारा पुष्टि होना अनिवार्य है, परन्तु सोवियत संघ के संसदीय दृष्टिकोण में सर्वोच्च सोवियत के मन्त्र परिषद के निष्पादों को कभी अस्वीकार नहीं किया। सर्वोच्च सोवियत ही पारित कर देती है जैसाकि मन्त्र परिषद ने उन्हें जारी किये हैं।

प्रबन्ध सीधे स्वयं अथवा अपने द्वारा गठित निवाहो के माध्यम से करते हैं वहा सघ गणराज्यीय मन्त्रालय उन विषयों का निर्देशन करते हैं जो सविधान द्वारा सघ गणराज्यो के अधिकार क्षेत्र में रखे गये हैं। ये मन्त्रालय इन विषयों का स्वयं प्रबन्ध नहीं करते बल्कि वे आम तौर पर सघ गणराज्यो के सम्बन्धित मन्त्रालयों और राजकीय मन्त्रालयों के माध्यम से कार्यों का निर्देशन करते हैं। वे केवल अन्तर-शाखायी प्रशासन का संचालन करते हैं और सघाघोचन प्रतिष्ठानों और समामेलनों (Amalgamation) का सीधे प्रशासन करते हैं। स्वतन्त्र विश्व के देशों की किसी भी ससदीय प्रणाली में सघोच्य या केन्द्रीय सरकार के मन्त्रालयों को इस प्रकार से दो वर्गों या समूहों में बाँटा गया जसाकि सोवियत सघोच्य सरकार के मन्त्रालयों को दो वर्गों में बाँटा गया है। वस्तुतः सघ गणराज्यीय मन्त्रालय सोवियत सघ में केन्द्रवाद के प्रतीक हैं और केन्द्रवाद सघोच्य सिद्धांत और ससदीय प्रणाली दोनों का निषेध है। स्पष्ट है कि सोवियत सरकार का ससदीय स्वरूप सिद्ध है, स्वतन्त्र विश्व के देशों में पायी जाने वाली ससदीय शासन प्रणाली का वहा निषेध है, वह अपने ही प्रकार की एक अद्वितीय शासन व्यवस्था है।

समीक्षा प्रश्न

- 1 सोवियत सघ की मन्त्रपरिषद के संगठन, शक्तियों एवं कार्यों का वर्णन कीजिये।
- 2 क्या सोवियत सघ में मन्त्रमंडलात्मक पद्धति है? उसकी विशिष्ट विशेषताओं का परीक्षण कीजिए।
- 3 "सविधान के पढ़ने मात्र से पाठकों को सोवियत सघ की सरकार के बारे में पूर्ण भ्रामक धारणा हो सकती है।" (मुनरो) यह कथन सोवियत सरकार के ससदीय स्वरूप के बारे में कहा तक सत्य है?
- 4 सोवियत सघ की कार्यपालिका (मन्त्रपरिषद) और व्यवस्थापिका (सर्वोच्च सोवियत) के पारस्परिक सम्बन्धों का वर्णन कीजिए।

पार्टी द्वारा जिन नामों की सूची का सर्वोच्च सोवियत के समक्ष प्रस्तुत किया जाता है, सर्वोच्च सोवियत उसे निश्चित कर देती है।

सोवियत संघ की मंत्र परिषद की शक्ति और स्थिति को क्वन एन दृष्टि से ही निबल कहा जा सकता है। वह यह कि उस पर सोवियत संघ की कम्युनिस्ट पार्टी और उसकी उच्च संस्थाओं का पूर्ण नियंत्रण रहता है और मंत्र परिषद के निर्णय और अध्यादेश वस्तुतः कम्युनिस्ट पार्टी के पोलितब्यूरो के निर्णय या अध्यादेश होते हैं। इसकी भी उपेक्षा नहीं की जा सकती कि सोवियत संघ की मंत्र परिषद के सदस्य एक ही समय पर पार्टी की उच्च संस्थाओं (पोलितब्यूरो, सचिवालय और केन्द्रीय समिति) के सदस्य होने हैं। इस तरह सोवियत सरकार और पार्टी के सदस्यों में निरंतर तादात्म्य बना रहता है।

क्या सोवियत संघ में संसदीय शासन प्रणाली है ?

(Is there Parliamentary Government In the Soviet Union)

सोवियत संघ की मंत्र परिषद अर्थात् सोवियत सरकार के बारे में प्रायः यह प्रश्न किया जाता है कि क्या यह समन्वय अथवा मंत्र मण्डलान्तक शासन प्रणाली है ? सिद्धान्ततः सोवियत संघ को मंत्र परिषद में कुछ ऐसी विशेषताएँ पायी जाती हैं जिसे उसका संसदीय स्वरूप प्रकट होता है परन्तु व्यवहार में उनका संसदीय स्वरूप मात्र एक औपचारिकता है एक शून्यवाचिक बल्बना है। सोवियत संघ में ब्रिटेन और भारत जैसे स्वतंत्र विश्व के देशों में पायी जाने वाली संसदीय शासन प्रणाली का अभाव है। सोवियत संघ की मंत्र परिषद यथा ही प्रकार की एक अद्वितीय प्रणाली है जिसका स्वतंत्र विश्व के देशों में कोई उत्पत्ति नहीं मिलता।

सोवियत सरकार के संसदीय और गैर संसदीय तत्वों को निम्न शीर्षकों के अन्तर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

A संसदीय तत्व

सोवियत सरकार के संसदीय तत्व मुख्यतः निम्न हैं—

1 संसदीय सर्वोच्चता— सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत सोवियत संघ की संसद है। यह “राज्य सत्ता की सर्वोच्च निकाय है।” संघीय अधिकार क्षेत्र के अन्तर्गत आने वाले सभी विषयों पर इसे कानून निर्माण का एक मात्र अधिकार है। सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत द्वारा पारित कानून पर न कार्यपालिका वीटो और न न्यायपालिका वीटो लागू होता है। इस दृष्टि से सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत ब्रिटिश संसद की भाँति एक सर्वोच्च निकाय है।

2 मंत्र परिषद का कार्यकारिणी स्वरूप— ब्रिटिश और भारतीय संविधानों की भाँति सोवियत संविधान भी अनुच्छेद 128 में सोवियत संघ की मंत्र परिषद की व्यवस्था करता है। यह “संघीय सरकार” है, यह “राज्य सत्ता की उच्चतम कार्यपालिका और प्रशासनिक निकाय है।”

कर सावभौम सविधि के रूप में लागू कर दिया जाता है। जैसाकि विशिषकी ने कहा है कि "कानून शक्तिशाली वग की दृष्टि है जिसे सविधि का स्थान दे दिया जाता है।" "यायाधोग जो बुजु आ वग से सम्बन्ध रखते हैं और जो सविधियों की व्याख्या कर उन्हें विशिष्ट मामलों में लागू करते हैं, शासक वग के हितों की ही रक्षा करते हैं। मार्क्सवादियों का कहना है कि बुजु आ (पूजीवादों) समाज में कानून के समक्ष जिस समानता की बात की जाती है वह वस्तुतः एक भ्रम है, वह वस्तुतः असमानता का छुपाने का ढोंग है। क्योंकि बुजु आ समाज में याय सम्पत्ति पर आवागति होता है अतः इसका लाभ केवल सम्पत्तिवानों को ही ले सकते हैं सम्पत्तिहीन व्यक्ति अर्थात् मेहनतकश लोग इसका लाभ नहीं ले सकते और वे याय से वंचित रह जाते हैं। मार्क्सवादियों का कहना है कि केवल समाजवादी व्यवस्था और समाजवादी सम्बन्धों की स्थिति में ही मेहनतकश लोगों को न्याय प्राप्त हो सकता है। यही कारण है कि रूस में कम्युनिस्ट क्रान्ति की मफलता के बाद पूजीवाद पर आधारित जार काल की सारी संस्थाओं को (यायालयों सहित) समाप्त कर दिया गया, जिन यायालयों की स्थापना की गयी, यायालयों के समाजवादी उद्देश्यों को स्पष्ट किया गया और समाजवादी सिद्धांतों पर आधारित दीवानी, पीजदारी, धर्म और गृह सम्बन्धी अनेक संहिताओं का निर्माण किया गया। वर्तमान समय में सोवियत सघ में कानून और याय व्यवस्था का प्रयोग बुजु आ अवगोचों को नष्ट करने के लिए और समाजवादी व्यवस्था को सुदृढ़ करने के लिए किया जाता है।

सोवियत सघ में यायालय प्रशासन से एक पृथक् और स्वतन्त्र निकाय नहीं, वह उसी का एक हिस्सा है। सोवियत यायालय की स्थिति प्रशासन के अन्तर्गत के बराबर नहीं। उसकी स्थिति प्रशासन के अन्तर्गत से भूत है। सोवियत यायालय सोवियतों (व्यवस्थापिका) के अधीन है। वह उसी के द्वारा निर्वाचित होती है (केवल जिन यायालयों को छोड़कर जो सीधे जनता द्वारा निर्वाचित होती है) और उसके प्रति उत्तरदायी होती है। सोवियत यायालय सविधान के अभिभावक और अभिरक्षक के रूप में कार्य नहीं करता जैसाकि अमरीकी या भारतीय यायालय करती है। सोवियत यायालय सविधान की व्याख्या नहीं करती उसके पास यायिक वीटो (Judicial Veto) नहीं।

सोवियत याय व्यवस्था के, जैसाकि लास्की ने कहा है, दो भिन्न रूप हैं। प्रथम सोवियत विधि संहिता (Legal Code) का आधार समाजवाद है अर्थात् यह समाजवादी सम्पत्ति को ता गुप्तता प्रदान करती है परन्तु व्यक्तिगत सम्पत्ति का सुरक्षा प्रदान करने का प्रयत्न नहीं करती। यह शायद वग के प्रति तो उदार है उन्मुक्त शोषक वग के प्रति कठोर है। दूसरे, सोवियत याय व्यवस्था रात्रनिक

या लिखित उत्तर तीन दिन के भीतर देने के लिए बाध्य है । अनुच्छेद 130 और 117 की शब्दावली से एसा प्रतीत होता है कि सोवियत सघ की मंत्रि परिषद सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के विश्वास पर जीवित रहती है । सोवियत सघ में मंत्री किसी न किसी विभाग के अध्यक्ष होते हैं जो अपने विभाग के सुचारु संचालन के लिए व्यक्तिगत रूप से भी उत्तरदायी होते हैं ।

B गैर संसदीय तत्व

सोवियत सघ की मंत्रि परिषद के गैर संसदीय तत्व मुख्यतः निम्न हैं—

1 सर्वधानिक कायपालिका अध्यक्ष का अभाव—ब्रिटिश और भारतीय संसदीय शासन प्रणालियों की भांति सोवियत सघ में कायपालिका का स्वरूप दोहरा नहीं । वहाँ ब्रिटिश सम्प्रभु अथवा भारतीय राष्ट्रपति की भांति कायपालिका का कोई सर्वधानिक अध्यक्ष नहीं । सोवियत सघ में प्रेसिडियम एक मण्डलीय या सामूहिक संस्था है जो स्वयं में एक शक्तिशाली संस्था है । सोवियत सघ की मंत्रि परिषद उसी के निर्देशन, नियंत्रण और निरीक्षण में कार्य करती है ।

2 सोवियत प्रधानमंत्री की निबल स्थिति—सोवियत सघ की मंत्रि परिषद में कोई ऐसा पदाधिकारी नहीं जिसकी तुलना ब्रिटिश या भारतीय प्रधान मंत्री की जा सके । निम्न यह सोवियत सघ की मंत्रि परिषद का एक अध्यक्ष होता है जिसे प्रधानमंत्री कहा जाता है । परंतु उसकी भूमिका और महत्त्व ब्रिटिश अथवा भारतीय प्रधानमंत्री के समान नहीं होता । वह न तो संसदीय बहुमत पार्टी का नेता होता है और न मंत्रिमण्डल में उसकी स्थिति व द्वीय होती है । वह न तो मंत्रिमण्डल का निर्माता होता है और न उसका पाषण करती एवं सहार करती होता है । सोवियत मंत्रि परिषद का अस्तित्व प्रधानमंत्री के जीवन मृत्यु या त्यागपत्र पर निर्भर नहीं करता जसाकि ब्रिटिश या भारतीय मंत्रिमण्डल का जीवन-होता-प्रधानमंत्री के जीवन-मरण पर निर्भर करता है ।

के देशों के मंत्रिमण्डल में उत्तरदायित्व का अभाव—सोवियत सघ की संसदीय प्रणाली के संसदीय अंशों की अपेक्षा यह है कि वह सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के प्रति संसदीय रूप से उत्तरदायी नहीं । उसके सदस्य ब्रिटेन के मंत्रिमण्डल की भांति न एक साथ तैरते हैं और न एक साथ डूबते हैं । उसके सदस्य "सब एक के लिए और एक सबके लिए" नहीं होते । सोवियत संसदीय प्रणाली में ऐसे उदाहरण हैं जब सर्वोच्च सोवियत ने मंत्रि परिषद में परिवर्तन किये बिना प्रधानमंत्री को पदच्युत कर दिया । उदाहरणतः सन 1964 में सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत ने सोवियत सघ की मंत्रि परिषद में परिवर्तन किये बिना प्रधानमंत्री एन एचचेव को पदच्युत कर दिया । ब्रिटिश या भारतीय संसदीय शासन प्रणालियों में ऐसा कभी नहीं हो सकता ।

ब्रिटेन में मंत्रिमण्डल की एकता और उमम सामूहिक ७८

पालिका की प्रशासन से एक पृथक् और स्वतंत्र अंग नहीं समझा जाता। वहाँ, जैसा कि मुखरो ने कहा है, “न्यायपालिका नियमित प्रशासन का एक अंग है।” वस्तुतः सोवियत संविधान स्वतंत्र विश्व के देना के संविधानों की भाँति शक्ति पृथक्करण के सिद्धांत में विश्वास नहीं करता। जैसा कि थोरोस तोपोर्नोव ने कहा है कि “सोवियत संविधान का नून उन दृष्टिकोणों और अवधारणाओं के अस्वीकार करता है जो इस बात का समर्थन करती हैं कि राजकीय मशीनरी के दूसरे अंग निर्वाचित निकायों (सोवियतों) से औपचारिक रूप से स्वतंत्र और स्वावलम्बी होने चाहिए।” सोवियत सभ में सोवियतों या यानवों का सामान्य निर्देशन भी करती है और उन पर नियंत्रण भी रखती है। जैसा कि अनुच्छेद 2 में कहा गया है कि, “अपनी सभी राजकीय निकाय जन प्रतिनिधियों की सोवियतों के नियंत्रण में है और उनके प्रति उत्तरदायी है।”

2 निर्वाचन, उत्तरदायित्व और प्रत्यावर्तन (Election, Responsibility and Recall)—स्वतंत्र विश्व के देशों में यह धारणा प्रचलित है कि निर्वाचन न्यायाधीशों को राजनीतिज्ञ बना देता है। अतः इन देशों में उनकी स्वायत्तता और निष्पक्षता की रक्षा करने हेतु न्यायाधीशों को कायपालिका द्वारा सेवा निवृत्त की आयु तक नियुक्त किया जाता है। दूसरी ओर, समाजवादी धारणा यह है कि कायपालिका द्वारा नियुक्ति के कारण न्यायाधीशों का वर्गीय पूर्वाग्रह (Class-bias or Prejudice) बना रहता है। अतः उन्हें लोकतांत्रिक बनाये रखने के लिए न्यायाधीशों का निर्वाचन होना आवश्यक है। यही कारण है कि सोवियत संविधान अनुच्छेद 152 में सोवियत सभ की सर्वोच्च न्यायालय से लेकर जन न्यायालयों तक न केवल सभी न्यायाधीशों के बल्कि सभी जन पंचों के निर्वाचन की व्यवस्था करता है। उदाहरणतः जहाँ जन न्यायालय के न्यायाधीश सीधे जनता द्वारा सावभोग, समान और प्रत्यक्ष मतधिकार के आधार पर गुप्त मतदान द्वारा निर्वाचित किये जाते हैं वहाँ सोवियत सभ की सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों का निर्वाचन सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत द्वारा होता है।

सोवियत न्यायाधीश अपने निर्वाचकों के प्रति उत्तरदायी भी होते हैं। न्यायाधीश उन्हें अपने कार्य तथा न्यायालय के पूरे कार्य की रिपोर्ट भी देते हैं। यदि कोई न्यायाधीश निर्वाचकों के विश्वास के औचित्य को सिद्ध करने में असफल रहता है अर्थात् वह अयोग्य सिद्ध होता है तो उसे कानून द्वारा निर्धारित प्रक्रिया के अनुसार वापस भी बुलाया जा सकता है। स्वतंत्र विश्व के किसी देश में इस प्रकार की व्यवस्थाएँ नहीं पायी जाती।

3 योग्यताओं का अभाव (Lack of Qualifications)—सोवियत संविधान न्यायाधीशों के निर्वाचन हेतु कोई योग्यताएँ निर्धारित नहीं करता। कानून द्वारा केवल यह निर्धारित किया गया है कि 25 वर्ष की आयु प्राप्त कोई

के रूप में कार्य करता है और उसके नेता को सरकारी पत्राने से वेतन मिलता है। ब्रिटेन में विपक्ष को 'महामहिम के निष्ठावान विपक्ष' की संज्ञा दी जाती है। दूमरी और, सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत में विपक्ष अनुपस्थित ही नहीं बल्कि संविधान केवल एक ही दल को—सोवियत संघ की कम्युनिस्ट पार्टी का—मान्यता प्रदान करता है तथा उसकी पथप्रदर्शक और नतुत्तकारी शक्ति का सर्वव्यापक मान्यता देता है। सोवियत संघ में एक दलील व्यवस्था और विपक्ष का अभाव ही ससदीय शासन प्रणाली का निपथ है।

5 विचित्र संगठन एवं विशाल आकार—सोवियत संघ की मंत्रिपरिषद का गठन विचित्र ढंग से होता है उसका आकार भी विचित्र है। जहाँ ब्रिटेन और भारत में मंत्रिमण्डल का निर्माण सदस्य के बहुमत दल के नेता अर्थात् प्रधानमंत्री के परामर्श पर सर्वव्यापक कायपालिका अध्यक्ष करता है और इसके निर्माण में प्रधानमंत्री की भूमिका निर्णायक होती है वहाँ सोवियत संघ की मंत्रिपरिषद का गठन, कम से कम सिद्धांततः, सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत के दाना सदस्यों द्वारा संयुक्त अधिवेशन में होता है। व्यवहार में सोवियत संघ की कम्युनिस्ट पार्टी जिन उम्मीदवारों की सूची सर्वोच्च सोवियत के समक्ष प्रस्तुत करती है वह उस ज्यों का त्यों निर्वाचित कर देती है।

दूसरे जहाँ स्वतन्त्र विश्व व दशा के विभागों के मंत्री प्रायः नौसिखिय होते हैं और उन्हें अपने विभाग का कोई प्रशिक्षण या अनुभव प्राप्त नहीं होता वहाँ सोवियत संघ के विभागों के मंत्री प्रायः विशेषज्ञ होते हैं। उन्हें अपने विभागों के सम्बन्ध में विशेष प्रशिक्षण दिया जाता है। वे अपने विभाग में अत्यधिक लम्बे समय तक बने रहते हैं। इससे उन्हें अपने विभाग का अत्यधिक अनुभव प्राप्त हो जाता है। यही कारण है कि सोवियत मंत्रियों की संगठनात्मक योग्यता अद्वितीय होती है और वे नौकरशाही पर उतना निर्भर नहीं करत जितना कि स्वतन्त्र विश्व के देशों के मंत्री नौकरशाही पर निर्भर करत हैं।

तीसरे, सोवियत संघ की मंत्रिपरिषद का आकार अद्वितीय है। इसमें निर्वाचित और पदेन दो प्रकार के सदस्य होते हैं। जहाँ सोवियत संघ की मंत्रिपरिषद का अध्यक्ष, प्रथम उपाध्यक्ष तथा अन्य सदस्य सर्वोच्च सोवियत द्वारा निर्वाचित होते हैं वहाँ संघ गणराज्यों की मंत्रिपरिषद के अध्यक्ष, उसका पदेन (ex officio) अन्य उपाध्यक्षगण होते हैं। ब्रिटिश या भारतीय मंत्रिमण्डल में इन प्रकार के कोई पदेन सदस्य नहीं होते। सोवियत संघ की मंत्रिपरिषद का आकार भी अत्यधिक विशाल है। इसके सदस्यों की कुल संख्या लगभग 100 हाता है।

चौथे सोवियत संघ की मंत्रिपरिषद में दो प्रकार के मन्त्रालय पाये जाते हैं (i) अखिल मधीय मन्त्रालय और (ii) संघ गणराज्यों के मन्त्रालय। जहाँ अखिल मधीय मन्त्रालय अखिल मधीय सरकार के अधिकांश क्षेत्र में प्राप्त होने वाले विषयों का

Advocates of Absence of Individual Professional Lawyers)—सोवियत-याय व्यवस्था वकालत के व्यवसाय का राष्ट्रीयकरण कर दिया गया है। सोवियत संघ में स्वतंत्र विश्व के दशों की भांति निजी पेशेवर वकील नहीं होते। वहाँ कोई अभियुक्त धन के अभाव के कारण कानूनी सहायता से वंचित नहीं रहना। यदि 'यायालय' इस बात की घोषणा कर देता है कि अभियुक्त शुल्क देने की स्थिति में नहीं तो उस निःशुल्क कानूनी सहायता प्रदान की जाती है। परंतु इससे जैसाकि डॉक्टर फाइनेर ने कहा है कि "अभियुक्त का कोई विशेष लाभ नहीं होता, क्योंकि वकील मण्डली (संघ) के नियमानुसार यह आवश्यक है कि वकील न केवल सबसे पहले राज्य के प्रति वक्तव्यबद्ध हो बल्कि उस प्रोक््यूरेटर की भी सहायता करनी चाहिए।" जब कभी "राज्य के प्रश्न" का पहलू आ जाता है तो यथावत वकील प्रोक््यूरेटर की बातें दोहराने लगता है।

सोवियत संघ में नागरिकों और सगठनों को कानूनी सहायता देने के लिए वकील मण्डलियों (Colleges of Advocates) को गठित किया जाता है। ये मण्डलियाँ संघ गणराज्यों, प्रान्तों तथा बड़े नगरों में गठित की गयी हैं। ये मण्डलियाँ आत्म संचालित हैं,

7 कानूनी सहायता (Legal Assistance)—सोवियत मन्त्रिमंडल अनुच्छेद 158 में अभियुक्त को प्रतिवाद के लिए कानूनी सहायता का अर्थात् प्रतिवादी वकील की सहायता का आवश्यकता देता है। अभियुक्त को यह जानने का अधिकार है कि अभियोग क्या है, वह मुकदमे में भाग ले रहे व्यक्तियों को चुनौती दे सकता है, सबूत पेश कर सकता है उनकी जाच पड़ताल कर सकता है तथा जाच पड़ताल अधिकारी प्रोक््यूरेटर और 'यायालय' की कार्यवाहियों के विरुद्ध शिकायत कर सकता है। वकील अभियुक्त के हितों की रक्षा मात्र ही नहीं करता बल्कि 'यायालय' की कार्यवाही में भाग लेते हुए मन्चाई का पता लगावे, किंग्समन और न्यायपूर्ण निर्णय लेने में 'यायालय' की सहायता करता है।

8 सुलभ एवं सस्ता 'याय'—सोवियत 'याय' व्यवस्था अभियुक्तों को न केवल 'याय' सुलभ करती है, बल्कि उसे सस्ता 'याय' भी प्रदान करती है। प्रथम, अभियुक्त को अधिकारता की सेवाएँ प्रायः निःशुल्क उपलब्ध होती हैं। दूसरे अनेक प्रकार के मुकदमों में सेवा निःशुल्क उपलब्ध है। उदाहरणतः निर्वाह धन पान, काम पर लगी चोट आदि के लिए दायर किए गए मुकदमों में पेशान अथवा भत्ता पान के लिए आवेदन पत्रों में वकील की सेवा निःशुल्क उपलब्ध है। तीसरे, वकील को सुल्क तालिका में निर्धारित पारिश्रमिक ही प्राप्त होता है। चौथे, नागरिक की आर्थिक स्थिति को देखते हुए परामर्श के द्र का प्रमुख भी कानूनी सहायता के शुल्क का माफ कर सकता है।

9 समाजवादी उद्देश्य (Socialist Objectives)—जहाँ स्वतंत्र विश्व

न्याय व्यवस्था और प्रोक्यूरेटर निरीक्षण

(The Judicial System and the Procurator's Supervision)

“सोवियत शासन के शत्रुओं से सघर्ष करने, नवीन सोवियत व्यवस्था को सुदृढ़ करने और मेहनतकश लोगों में नवीन समाजवादी अनुशासन को मजबूती से स्थिर करने के लिए न्यायालयों की आवश्यकता है।” —वी कार्पिन्सकी

परिचय (Introduction)—प्रत्येक देश की न्याय व्यवस्था उसकी कानून सम्बन्धी धारणा पर आधारित होती है। उदाहरणतः अमरीका, भारत, ब्रिटेन जैसे स्वतंत्र विश्व के देशों की कानून सम्बन्धी धारणा कानून की सावधानी, तटस्थता और निरपेक्षता पर आधारित है। इन देशों में कानून को ऐसे सावधानीपूर्ण नियम ममता जाता है जो मानवीय आचरण को निर्धारित करते हैं, जो मनी पर अर्थात् सरकारी अधिकारियों और साधारण नागरिकों पर समान रूप से लागू होते हैं तथा जो सभी के कार्यकलापों को नियमित करते हैं। इन देशों में कानून के मर्म सभी समान होते हैं और सभी को कानून का समान संरक्षण प्राप्त होता है। इन देशों में न्यायालय कानूनों के आधार पर ही न्याय प्रदान नहीं करती बल्कि प्राकृतिक कानून और न्याय की भावना और औचित्य के आधार पर भी न्याय प्रदान करते हैं। दूसरी ओर सोवियत संघ की कानून सम्बन्धी धारणा मार्क्सवाद के सिद्धान्तों पर आधारित है। मार्क्स के लिए राज्य एक वर्गीय संस्था है और कानून उस वर्ग के हितों की पूर्ति के लिए एक वर्गीय उपकरण है। मार्क्सवादी घोषणा पत्र में मार्क्स ने स्पष्ट लिखा है कि ‘राज्य सम्पूर्ण बुजुर्गों के सामान्य उद्देश्यों का प्रबन्ध करने के लिए उसकी कार्यकारिणी समिति है।’ लेनिन ने भी कहा था कि “कानून एक राजनीतिक प्रक्रिया है कानून राजनीति है।”

मार्क्सवादियों की धारणा है कि न्याय सामाजिक स्थिति का प्रासंगिक होता है। वह सबदा शासक वर्ग के हितों के प्रति संबेदनशील और पक्षपाती होता है। पूँजीवादी समाज में शासक वर्गों की इच्छा को सर्वोपरि धारण की इच्छा पा जाता है।

12 स्थानीय भाषा का प्रयोग—सोवियत न्यायालयों में स्थान विशेष की भाषा का प्रयोग किया जाता है। अनुच्छेद 159 के अनुसार “कानूनी कायदाही सघ या स्वायत्त क्षेत्र या स्वायत्त इलाके की भाषा या किसी स्थान की बहुमत आवादी की भाषा में संचालित की जायगी।” यदि न्यायालय की कायदाही ऐसी भाषा में संचालित हो रही है जिससे मुकदमे से सम्बन्धित व्यक्ति परिचित नहीं तो उस कायदाही से परिचित होने के लिए दुभाषिय की सहायता प्राप्त करने का अधिकार है। उसे अपनी भाषा में न्यायालय को सम्बोधित करने का भी अधिकार है। यदि इस नियम की पालना न की गयी हो तो न्यायालय द्वारा सुनाई गई सजा और उस निर्णय को रद्द किया जा सकता है।

13 राजकीय पक्ष निराय (State Arbitration)—सोवियत सविधान राजकीय पक्ष निराय निकाय की व्यवस्था करता है। अनुच्छेद 163 के अनुसार ‘प्रतिष्ठानों, संस्थाओं, और सगठनों के बीच आर्थिक विवादों को हल करने का काम राजकीय पक्ष निराय निकाय अपने अधिकार क्षेत्र की सीमाओं के भीतर करते है।’ राजकीय पक्ष निराय निकायों का सम्बन्ध आर्थिक विवादों से होता है अर्थात् इनका सम्बन्ध प्रतिष्ठानों, संस्थाओं और सगठनों के बीच करारों के दायित्व की पूर्ति से सम्बन्धित उठने वाले विवादों से होता है। ये उन विवादों पर भी गौर करते है जो करार करते समय उत्पन्न होने है, ये निकाय अव्यवस्था में कानून का सही और एक समान पालन को सुनिश्चित करती है, ये योजना और करार सम्बन्धी अनुशासन की उल्लंघनाओं की रोकथाम करती है, उल्लंघनाओं के कारणों का पता लगाती है और सम्बन्धित निकायों को उनकी मूचना देती है।

राजकीय पक्ष निराय एकीकृत प्रणाली के अंग है जिनमें सर्वोपरि है सोवियत सघ की मात्र परिषद के अधीन पक्ष निराय निकाय। इस निकाय में अखिल सघीय महत्त्व के अथवा अलग अलग सघ गणराज्यों के प्रतिष्ठानों के बीच बड़े और महत्त्वपूर्ण विवाद हल किये जाते है। शेष विवाद निम्न स्तर की राजकीय पक्ष निराय निकाय हल करती है।

14 न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति का अभाव—सोवियत न्यायालय की शक्ति सोवियत राज्य सत्ता के अग्र उच्च अंगों की तुलना में न्यून है। उसके पास न्यायिक पुनरावलोकन की उस शक्ति का अभाव है जिसका प्रयोग अमरीका और भारत जैसे स्वतंत्र विश्व के देशों की सर्वोच्च न्यायालय करती है। सोवियत सघ की सर्वोच्च न्यायालय सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत द्वारा पारित किसी कानून का अवध घोषित कर रद्द नहीं करती। सोवियत न्यायालय नागरिक अधिकारों की वायपानिका का निरनुशता और व्यवस्थापिका (सोवियतों) के अत्याचार से कोई संरक्षण प्रदान नहीं कर सकता। वस्तुतः सोवियत सघ में बन्दी प्रत्यक्षीकरण लख (Right of Habeas Corpus) जैसी कोई चीज नहीं। सावि-

दमन से कोई सुरक्षा प्रदान नहीं करती चाहे वह कितना ही अमरवैधानिक अथवा अनुचित क्यों न हो ।

सोवियत न्यायालयों के उद्देश्य (Objectives of the Soviet Courts)—
सोवियत न्यायालयों के मुख्य उद्देश्य निम्न हैं—

1 शिक्षा सम्बन्धी काय-अगरन 1938 के कानून ने सोवियत न्यायालयों के शिक्षा सम्बन्धी उद्देश्य को इस प्रकार परिभाषित किया गया है “सोवियत न्यायालय का यह कर्तव्य है कि वह सोवियत समाजवादी गणतन्त्र सभ के नागरिकों को देश (पितृभूमि) और समाजवाद के प्रति प्रेम की शिक्षा दे, उनमें सोवियत कानूनों के पालन की भावना पैदा करे उनमें समाज की सम्पत्ति की उचित परवाह करने, श्रम सम्बन्धी अनुशासन को पालन करने, राज्य व समाज के कर्तव्यों का ईमानदारी से पालन करने एवं समुदाय (राष्ट्र) के नियमों व प्रति आदर का भाव पैदा करे ।”

2 सामाजिक और राजनीतिक व्यवस्था की रक्षा सम्बन्धी काय—सोवियत सभ के संविधान तथा सभ गणराज्यों एवं स्वायत्त गणराज्यों के संविधानों द्वारा स्थापित सामाजिक और राजनीतिक व्यवस्था की रक्षा करना, अर्थव्यवस्था की सामाजिक प्रणाली को सुदृढ़ करना तथा समाजवादी सम्पत्ति की रक्षा करना आदि ।

3 न्याय सम्बन्धी काय—इस क्षेत्र में सोवियत न्यायशास्त्र के मुख्य उद्देश्य निम्न हैं

(i) संविधान द्वारा गारण्टी शुद्ध राजनीतिक श्रम, गहन और श्रम निजी एवं सम्पत्ति सम्बन्धी अधिकारों और हितों की रक्षा करना ।

(ii) राजकीय संस्थाओं, प्रतिष्ठानों, सांख्यिक, फार्मों सहकारी संस्थाओं और श्रम सावजनिक संगठनों के अधिकारों और कानून द्वारा संरक्षित हितों की रक्षा करना ।

(iii) सभी संस्थाओं, संगठनों, पदाधिकारियों और नागरिकों द्वारा कानून की पालना को सुनिश्चित करना ।

(iv) समाजवाद के शत्रुओं, गद्दारों, धोखेबाजों का, प्रतिकारित करने वालों को, समाजवादी अर्थव्यवस्था के शत्रुओं अर्थात् सट्टेबाजों, मुनाफाखोरों और पर-जीविता का जीवन व्यतीत करने वालों को दण्डित करना ।

सोवियत न्याय व्यवस्था की विशेषताएँ

(Features of the Soviet Judicial System) .

सोवियत न्याय व्यवस्था की प्रमुख विशेषताएँ निम्न हैं—

1 प्रशासन का एक हिस्सा (A Part of Administration)—अमेरिका, ब्रिटेन और भारत जैसे स्वतंत्र विश्व के देशों की भाँति सोवियत सभ में न्याय-

भी नागरिक न्यायाधीश पद के लिए निर्वाचन लड़ सकता है। इस पर भी प्रायः वकीला का ही न्यायाधीश पद के लिए निर्वाचित किया जाता है। कम्युनिस्ट पार्टी न्यायाधीशा का चयन कर लेती है, जिन्हे सम्बन्धित जन समूह अथवा सोवियत या सर्वोच्च सोवियत निर्वाचित कर देती है।

4 अल्प काल (Short Term)—स्वतंत्र विश्व के देशों में न्यायालय की स्वतंत्रता और निष्पक्षता हेतु न्यायाधीशा के लम्बे कालकावधि को आवश्यक समझा जाता है। यही कारण है कि इन देशों में न्यायाधीशों को सेवा निवृत्ति की आयु तक अथवा जीवन पर्यन्त अथवा सद्व्यवहार तक नियुक्त किया जाता है। इन देशों में न्यायाधीशों को केवल कदाचार के आधार पर ही समय से पूर्व पदच्युत किया जा सकता है। परन्तु सोवियत संघ में स्वटन्त्र न्याय की भाँति न्यायाधीशों का निर्वाचन अल्पकाल के लिए अर्थात् 5 वर्ष के लिए किया जाता है। जन पंचों का भी पाँच वर्ष के लिए निर्वाचित किया जाता है। केवल जन न्यायालयों में जन पंचों का निर्वाचन ढाई (2½) वर्ष के लिए होता है।

5 जन पंच अथवा जन असेसर (People's Assessors)—सोवियत न्याय व्यवस्था में सर्वोच्च न्यायालय से लेकर जन न्यायालय तक सभी में न्यायाधीशों के प्रतिनिधित्व जन पंच भी होते हैं। जन पंचों को साधारण न्यायाधीश (Lay Judges) कहा जाता है। जन पंच जनता के विभिन्न स्तरों के प्रतिनिधि होते हैं अर्थात् ये विविधतम पेशों के प्रतिनिधि—मजदूर, कर्मचारी, किसान, शिक्षक, डाक्टर आदि होते हैं। उनके लिए न्यायालय का कार्य उनका नियमित काम नहीं होता। उनका नियमित कार्य किसी अन्य स्थान पर होता है। यद्यपि उनका निर्वाचन ढाई वर्ष के लिए होता है, परन्तु उन्हें साल में अधिक से अधिक दो सप्ताह के लिए न्यायिक कार्य में हिस्सा लेने के लिये निर्वाचित किया जाता है। जन पंच न्यायालय के पूर्णाधिकार प्राप्त सदस्य होते हैं। प्रत्येक जन पंच का मत न्यायाधीश के मत के समान होता है। इस पर भी न्यायिक निष्णय में जन पंचों को भूमिका महत्वपूर्ण या निर्णायक सिद्ध नहीं होती है। इसका मूल कारण यह है कि उन्हें न तो कानून का विशेष ज्ञान होता है और न ही अनुभव। परिणामस्वरूप न्यायिक निष्णयों में उनकी भूमिका निष्क्रिय (Passive) अथवा उपचारात्मक (Proforma) बनकर रह जाती है।

सोवियत जन-पंचों की व्यवस्था एंग्लो जेक्सन की जरी (Jury) व्यवस्था के समान है परन्तु दोनों की प्रकृति में अंतर है। जहाँ जरी मानवीय आधार पर कार्य करती है वहाँ जन पंच समाजवादी सिद्धांतों के आधार पर कार्य करते हैं।

6 वकील मण्डलियाँ अथवा गिजो पेशेवर वकीलों का अभाव (Colleges of

न्यायालयों की कार्यवाही में एक भिन्नता यह है कि जहाँ स्वतन्त्र विश्व के देशों के न्यायालयों में नजीरे (न्यायालय के पूर्व के निष्णयो) का प्रयोग साक्षी के रूप में किया जाता है वहाँ सोवियत न्यायालयों में उनका प्रयोग नहीं किया जाता। स्वतन्त्र विश्व में नजीरे न्यायालय के निष्णयो को प्रभावित करती है। उन्हीं विधि के स्रोत भी माना जाता है। सोवियत सभ में न्यायालय प्रत्येक विवाद का निपटारा अपने विवेक से करता है। सोवियत न्यायालय न्यायिक कार्यवाही के दौरान किन्हीं कानूनी प्रतिमानों को स्थापित नहीं करती। वे पहले से उपस्थित एवं चालू प्रतिमानों का प्रयोग अवश्य करती हैं परन्तु वे निष्णयो में कभी सामान्य निर्देश नहीं देती और न ही साक्ष्यता का प्रयोग करती हैं। वे सबदा कानून के आधार पर किसी ठोस मामले का निष्णयो करती हैं। वे प्रत्येक मामले में कानून का ही प्रयोग करती हैं।

18 न्यायालयों की दो श्रेणियाँ—सोवियत सर्वोच्च न्यायिक कानून न्यायालयों की दो श्रेणियों में विभाजित करता है। अखिल संघात् न्यायालय और संघ गणराज्यों की न्यायालय। सोवियत संघ की सर्वोच्च न्यायालय और सनिक ट्रिब्यूनल पहली श्रेणी में आती है और दूसरी श्रेणी में संघ गणराज्यों एवं स्वायत्त गणराज्यों के सर्वोच्च न्यायालय, श्रेणीय, प्रादेशिक और नगर न्यायालय, स्वायत्त प्रदेशों, स्वायत्त इलाकों, जिलों और नगरों की जन न्यायालय। सभी न्यायालयों का पीवानी और फौजदारी दोनों प्रकार के मुकदमों की सुनवाई करने का अधिकार है।

19 प्रोक्यूरेटर व्यवस्था—सोवियत संघ में सभी स्तरों के न्यायालय के साथ प्रोक्यूरेटर कार्यालय की व्यवस्था की गयी है। प्रोक्यूरेटर व्यवस्था के शीप पर प्रोक्यूरेटर जनरल का कार्यालय है और उसके अधीनस्थ स्तरों पर प्रोक्यूरेटर कार्यालयों की एक शृंखला है। प्रोक्यूरेटरी का मुख्य कार्य कानूनों के परिपालन को सुनिश्चित करना, उनकी उल्लंघनाओं का पता लगाना और उन्हें दूर करना है। प्रोक्यूरेटर जनरल एक ही समय पर अभियोक्ता अभियुक्त के अधिवारों का रक्षक और एक न्यायाधीश के रूप में कार्य करता है। सोवियत संघ में वह कानूनों का मूत्रपात (initiate) भी कर सकता है। प्रोक्यूरेटर कार्यालय जैसी संस्था स्वतन्त्र विश्व के किसी देश में विद्यमान नहीं है।

सोवियत न्यायालयों का संगठन (Organization of the Soviet Courts)

सोवियत संघ की न्यायालयों को एक पिरामिड की तरह संगठित किया गया है। सभी न्यायालयों के शीप पर सोवियत संघ का सर्वोच्च न्यायालय है और सबके निम्न स्तर पर जन न्यायालय है। नियमित न्यायालयों के प्रतिरिक्त सोवियत

के देशों में याय की आवाज पर पट्टी बधी होती है अर्थात् याय तटस्थ और निरपेक्ष होता है यायाधीश की कोई अपनी धारणा नहीं होती और वह प्राकृतिक याय और याय की भावना से याय प्रदान करता है वहाँ सोवियत सभ में न्याय व्यवस्था के विशिष्ट उद्देश्य हैं, यायाधीशों की समानता की धारणाएँ हैं और यायालय शक्ति द्वारा स्थापित राजनीतिक सामाजिक और आर्थिक व्यवस्था के उद्देश्यों को प्राप्त करने में सहायक है। सोवियत यायालय समाजवादी हिता की उपेक्षा करके नागरिकों को कोई परक्षण प्रदान नहीं करती प्रत्युत वह नागरिकों में कानूनों की पालना की भावना पैदा करके उनमें दशभक्ति की भावना पैदा करके समाजवादी सम्पत्ति की रक्षा करके, अथ अनुशासन के निर्णयों को लागू करके समाजवाद को सुदृढ़ करने का प्रयास करती है। मक्षेप में, राज्य सत्ता के अथ अग्रा की भाँति सोवियत न्यायालय को मेहनतकश लोगों की रक्षा करनी पड़ती है एवं नये मानव के निर्माण में सहायता देनी होती है।

10 खुली कायवाही (Open Proceedings)—स्वतन्त्र विश्व के देशों के न्यायालयों की कायवाही की भाँति सोवियत न्यायालयों की कायवाही भी खुली हानी है अर्थात् न्यायालयों में मुकदमों की सुनवाई खुले रूप में की जाती है। परन्तु इसका यह कदापि अर्थ नहीं कि सभ में न्यायालय गुप्त रूप में या कमरे के अन्दर सभी काय नहीं करते। वस्तुतः राज्य की सुरक्षा से सम्बन्धित मामलों की सुनवाई गुप्त रूप से ही होती है। सोवियत न्यायालय की कायवाही खुली होते हुए भी सोवियत प्रेस में सभी मुकदमों का विवरण प्रकाशित नहीं होता प्रेस में केवल थोड़े से मुकदमों का विवरण ही प्रकाशित होता है। इसके अतिरिक्त विमत निर्णय अर्थात् अल्पमध्यक निर्णय की उद्घारणा खुले न्यायालय में नहीं की जाती यद्यपि उसे मुकदम की फाइल के साथ लगा दिया जाता है।

11 क्षेत्र अथवा मण्डल बैठकें (Circuit Sessions)—सोवियत न्यायालय केवल निर्धारित स्थानों में अपने कदम ही बैठकें नहीं करती बल्कि क्षेत्र अथवा मण्डल अर्थात् कार्य स्थलों और निवास स्थानों पर भी (जहाँ प्रतिष्ठान, संस्थायें और सांख्यिक संगठन स्थित हैं) बैठकें करती है। इस व्यवस्था से मुकदमों की जांच उन स्थानों पर पहुँच जाती है जहाँ अपराध हुआ होता है। इससे मुकदमों से सम्बन्धित सभी व्यक्तियों अर्थात् सहकर्मियों पड़ोसियों आदि कानून की शिक्षा देने का अवसर भी मिल जाता है। यही कारण है कि सोवियत याय प्रक्रिया में स्वतन्त्र विश्व की प्रक्रिया में पायी जाने वाली औपचारिकताओं और कमकाण्डों का अभाव होता है। सोवियत यायाधीश एक शिक्षा शास्त्री की भूमिका निभाता है। जहाँ स्वतन्त्र विश्व के देशों में यायाधीशों से एकांत जीवन व्यतीत करने की अपेक्षा की जाती है वहाँ सोवियत न्यायाधीश सोख देता है, कुमलाना है और डाट फटकार करता है। सोवियत सभ में जनपदों की भूमिका भी एक शिक्षा शास्त्री की है।

“यायालयों की कार्यवाही में एक भिन्नता यह है कि जहाँ स्वतंत्र विश्व के देशों के “यायालयों में नजीरो (यायालय के पूर्व क निर्णयों) का प्रयोग साक्षी के रूप में किया जाता है वहाँ सोवियत “यायालयों में उनका प्रयोग नहीं किया जाता। स्वतंत्र विश्व में नजीरो यायालय क निर्णय का प्रभावित करती है। उन्हें विधि के स्रोत भी माना जाता है। सोवियत सघ में न्यायालय प्रत्येक विवाद का निपटारा अपने विवेक से करता है। सोवियत “यायालय न्यायिक कार्यवाही के दौरान कहीं कानूनी प्रतिमानों को स्थापित नहीं करती। वे पहले से उपस्थित एवं चानू प्रतिमानों का प्रयोग अवश्य करती है परन्तु वे निर्णयों में कभी सामान्य निर्देश नहीं देती और न ही साक्ष्यता का प्रयोग करती है। वे सबदा कानून के आधार पर किसी ठोस मामले का निर्णय करती है। वे प्रत्येक मामले में कानून का ही प्रयोग करती हैं।

18 “यायालयों की दो श्रेणियाँ—सावियत सर्वोच्च न्याय कानून यायालयों की दो श्रेणियों में विभाजित करता है। अखिल सघाय यायालय और सघ गणराज्यों की “यायालय। सोवियत सघ की सर्वोच्च “यायालय और सैनिक ट्रिब्यूनल पहली श्रेणी में आती है और दूसरी श्रेणी में सघ गणराज्यों एवं स्वायत्त गणराज्यों के सर्वोच्च “यायालय, श्रेणीय, प्रादेशिक और नगर “यायालय, स्वायत्त प्रदेशों, स्वायत्त इलाकों, जिलों और नगरों की जन यायालय। सभी “यायालयों को दीवानी और फौजदारी दोनों प्रकार के मुकदमों की सुनवाई करने का अधिकार है।

19 प्रोक्यूरैटर व्यवस्था—सोवियत सघ में सभी स्तरों के “यायालय के साथ प्रोक्यूरैटर कार्यालय की व्यवस्था की गयी है। प्रोक्यूरैटर व्यवस्था के शीर्ष पर प्रोक्यूरैटर जनरल का कार्यालय है और उसके अधीनस्थ स्तरों पर प्रोक्यूरैटर कार्यालयों की एक शृंखला है। प्रोक्यूरैटरी का मुख्य काम कानूनों के परिपालन को सुनिश्चित करना, उनकी उत्पन्नियों का पता लगाना और उन्हें दूर करना है। प्रोक्यूरैटर जनरल एक ही समय पर अभियोक्ता, अभियुक्त के अधिकारों का रक्षक और एक “यायाधीश के रूप में कार्य करता है। सोवियत सघ में वह कानूनों का मूत्रपाल (initiate) भी कर सकता है। प्रोक्यूरैटर कार्यालय जमीन सन्धान स्वतंत्र विश्व के किसी देश में विद्यमान नहीं।

सोवियत न्यायालयों का संगठन (Organization of the Soviet Courts)

सोवियत सघ की “यायालयों को एक पिरामिड की तरह संगठित किया गया है। सभी “यायालयों के शीर्ष पर सोवियत सघ का सर्वोच्च “यायालय है और सबत निम्न स्तर पर जन यायालय है। नियमित यायालयों के अतिरिक्त सोवियत

यत सभ मे ाघीय व्यवस्था है। फिर भी सर्वोच्च ायालय न तो सविधान की सर्वोचरता की रक्षा करता है और न ही उसकी व्याख्या करता है। सोवियत सभ म य ाय सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम करती है। सोवियत सभ की सर्वोच्च ायालय के पास ायिक वीटा (Judicial Veto) का अभाव है, उसकी स्थिति ब्रिटिश ायालय की भांति कार्यात्मक स्वायत्तता (Functional Autonomy) की है। वह कभी भी अमरीकी सर्वोच्च ायालय की भांति "तृतीय सदन" का रूप ग्रहण नहीं कर सकती और न ही वह भारतीय सर्वोच्च ायालय की "श्रेष्ठ" स्थिति ग्रहण कर सकती है।

14 सुधारवादी दृष्टिकोण (Reformatory Attitude)—दण्ड के प्रति सोवियत ाय व्यवस्था का दृष्टिकोण प्रतिशोधात्मक (Retributive) अथवा निवारक (Deterrent) नहीं, वह सुधारवादी (Reformatory) है। उसकी धारणा है कि व्यक्ति परिस्थितियों के बन्दी होकर अपराध करता है। अतः अपराध के प्रति घृणा उत्पन्न करनी चाहिए ताकि भविष्य म अपराध न हो। सोवियत कानून दोषी और फौजदारी अपराधों तथा प्रतिक्रान्त अपराधों मे भेद करता है। जहां दोषी और फौजदारी अपराधों म मृत्यु दण्ड समाप्त कर दिया गया है और अपराधी को, सुधार की दृष्टि से, मामूली दण्ड दिया जाना है वहां प्रतिक्रान्त अपराधों का भयकर अपराध समझा जाता है और उनके लिए कड़े से कड़े दण्ड की व्यवस्था की गयी है। यही कारण है कि सोवियत सभ मे देशद्रोह, जासूसी और विध्वंसकों को दण्ड निकाले अथवा मृत्यु दण्ड की सजायें दी जाती हैं। घूस, सट्टेबाजी, परजीवितता जैसे आर्थिक प्रवृत्तियों के अपराधों म भी कठोर दण्ड की व्यवस्था की गयी है।

15 समान ाय (Equal Justice)—सोवियत ाय व्यवस्था सभी को समान ाय प्रदान करती है। सभी नागरिक कानून के समक्ष समान हैं। ायालय किसी आधार पर नागरिकों म कोई भिन्नता नहीं करता। जैसाकि अनुच्छेद 156 म कहा गया है कि "सोवियत सभ म ाय कानून और ायालय के समक्ष नागरिकों की समानता के सिद्धांत पर किया जाता है।" सोवियत सभ से फ्रांस की भांति किसी प्रकार की प्रशासनिक ायालय नहीं है। सोवियत सभ म ाय सभा य ायालयों द्वारा ही प्रदान किया जाता है। ायालय द्वारा दण्डित किये बिना किसी व्यक्ति को दण्डित नहीं किया जा सकता।

16 एकीकृत ाय व्यवस्था—सोवियत ाय व्यवस्था एकीकृत ाय व्यवस्था है। सभी ायालय सोवियत सभ की सर्वोच्च ायालय के निरीक्षण के अधीन कार्य करता है।

17 नज़रों के प्रयोग का अभाव (Absence of use of Precedents)—बिगन अमरीका और भारत जैसे स्वतंत्र विश्व के देशों की ायालयों और सोवियत

है, परन्तु व्यवहार में कानून का वही स्नातक जो 'याय सस्थाप्रा' के साथ पिछले 10 वर्षों से जुड़ा हुआ होता है तथा जिस सोवियत सभ की कम्युनिस्ट पार्टी अध्यक्ष उसका कोई सहायक संगठन उम्मीदवार के रूप में खड़ा करता है वह ही न्यायाधीश पद के लिए निर्वाचित कर लिया जाता है। यायाधीश जन-न्यायालय का अध्यक्ष होता है। जन-पंच का निर्वाचन ढाई वर्ष के लिए कायम रहने की जगहा पर मेहनतगार लोगो का आन सभाओ द्वारा हाथ उठा कर हाता है। जन न्यायालय में कानून मण्डलिया नहीं होती।

जन यायालय प्राथमिक पायालय हैं। इनका क्षेत्राधिकार कानून द्वारा सीमित है। इस पर भी 90% से अधिक मुकदमा (फौजदारी और दीवानी) की सुनवाई इही यायालयों में शुरू होती है। इन न्यायालयों की कायवाही खुली होती है और नगर की भाषा में की जाती है। निष्पत्ति बहुमत द्वारा लिये जाते हैं। यायाधीश और जन-पंच के मन का भूत समान होता है। यायाधीश निर्वाचकों के प्रति उत्तरदायी होता है। वह अपने राय तथा यायालय के काय की रिपोर्ट अपने निर्वाचकों को देता है। यदि कोई यायाधीश निर्वाचकों के विश्वास के अभाव को सिद्ध करने में असफल रहता है अर्थात् वह अयोग्य सिद्ध होता है तो उसे कानून द्वारा निर्धारित प्रणिया के अनुसार वापस बुलाया जा सकता है।

जन यायालय मुख्यतः निम्न प्रकार के विवादों की सुनवाई करती हैं—

(i) नागरिक जीवन को स्वतंत्रता एवं सम्मान के विरुद्ध किये गये अपराध, हत्या, बलात्कार के अपराध इसी क्षेत्र में आते हैं।

(ii) सम्पत्ति के विरुद्ध अपराध। चोरी, डकैती आदि से सम्बंधित अपराध इसी क्षेत्र में आते हैं।

(iii) सवा सम्बन्धी अपराध। सत्ता का दुरुपयोग, गबन आदि के अपराध इसी क्षेत्र में आते हैं।

(iv) शासन व्यवस्था के विरुद्ध अपराध। करो की चोरी, निर्वाचन विधि की उल्लंघना, सैनिक भर्तियों में टालमटोल करना तथा कृषि उपज का निश्चित भाग राज्य को न देना आदि अपराध इसी क्षेत्र में आते हैं।

3 क्षेत्रों, प्रदेशों और हस्तकों में विभाजित नगरों के यायालय, स्वायत्त प्रदेशों और स्वायत्त इलाकों के यायालय तथा स्वायत्त गणराज्यों के सर्वोच्च यायालय—य सब यायालय सोवियत यायालय व्यवस्था की दूसरी कड़ी में आते हैं। इस कड़ी में आने वाले यायालयों के यायाधीशों का निर्वाचन सम्बंधित सोवियत द्वारा पांच साल के लिए होता है। इस कड़ी में आने वाले यायालयों में फौजदारी और दीवानी मामलों की याय मण्डलियों तथा यायालय का प्रेमीडियम (अध्यक्ष मण्डल) होता है। प्रत्येक यायालय में एक अध्यक्ष, उपाध्यक्षगण, सदस्यगण और जन पंच

6 सैनिक ट्रिब्यूनल—सोवियत सभ में सैनिक ट्रिब्यूनल एक प्रकार का विशेष ट्रिब्यूनल है। संविधान अनुच्छेद 152 में इस प्रकार के ट्रिब्यूनलों की व्यवस्था करता है। इस अनुच्छेद के अनुसार सैनिक ट्रिब्यूनलों का निर्वाचन सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत के प्रेसीडियम द्वारा पांच वर्ष के लिए होना है। इस ट्रिब्यूनल के जनपदों की सैनिकों की आम सभायें ठाई वर्ष के लिए निर्वाचित करती हैं। इस प्रकार के ट्रिब्यूनल सेना के ठहरने के स्थानों एवं सैनिक शिक्षण केंद्रों पर स्थापित की जाती हैं। ये ट्रिब्यूनलें सशस्त्र सेनाओं से सम्बंधित अपराधों के मुकदमों की सुनवाई करती हैं। देशद्रोहिता, विश्वासघात, क्रांति तथा शासन विरोधी नागरिकों के विरुद्ध मुकदमों की सुनवाई भी सैनिक ट्रिब्यूनल ही करती है। इनका मुख्य उद्देश्य सोवियत सभ में कड़े सैनिक अनुशासन को बनाये रखना है।

7 विशेष न्यायालय—सोवियत सभ में कुछ विशेष प्रकार के न्यायालय भी हैं। जन न्यायालय का श्रम विभाग भू-न्यायालय पंच न्यायालय, तरण न्यायालय (Juvenile Courts), अनुशासन न्यायालय, सैनिक न्यायालय आदि विशेष न्यायालयों के उदाहरण हैं।

8 राजकीय पंच निर्णय निकाय—सोवियत सभ में राजकीय पंच निर्णय निकायों की भी व्यवस्था है। अनुच्छेद 163 के अनुसार प्रतिष्ठानों, संस्थाओं और सगठनों के बीच आर्थिक विवादों को हल करने का काम राजकीय पंच निर्णय निकाय अपने अधिकार क्षेत्र की सीमाओं के भीतर करते हैं।" इस तरह राजकीय पंच निर्णय निकायों का सम्बंध आर्थिक विवादों से है। इनका सम्बंध प्रतिष्ठानों, संस्थाओं और सगठनों के बीच करारों के दायित्व की पूर्ति से सम्बंधित उठने वाले विवादों से है। ये निकाय उन विवादों पर भी विचार करती हैं जो करार करते समय उत्पन्न होना हैं। ये निकाय अथ व्यवस्था में कानून का सही और एक समान पालन को सुनिश्चित करती हैं, ये योजना और करार सम्बंधी अनुशासन को उल्लंघनाओं की रोकथाम करती हैं, ये उल्लंघनाओं के कारणों का पता लगाती हैं और सम्बंधित निकायों का उत्तरी सूचना देती हैं।

राजकीय पंच निर्णय निकाय न्यायालय नहीं। ये सामान्य कानून के आधार पर निर्णय नहीं देते। ये आर्थिक विवादों का हल मिल भिन्न गिद्धांतों के आधार पर निकालती हैं। ये प्रतिष्ठानों के आर्थिक संचालन में सहायक हैं। ये योजना और करार सम्बंधी अनुशासन का सुदृढ़ करती हैं। ये विभागीय और स्थानीय प्रवृत्तियों को दूर करती हैं और प्रतिष्ठानों एवं सगठनों की कमियाँ को दूर करती हैं।

राजकीय पंच निर्णय निकायों के सगठन और कार्यविधि के बारे में संविधान शांत है। पंच निर्णय कानून में इनके सगठन के निर्माण का विधान किया गया है। ये निकाय एकीकृत प्रणाली के माध्यम से कार्य करते हैं। इनके निर्माण के माध्यम से कार्यपरिपक्व कर्मचारी

सभ में कामरेड्स न्यायालय भी है जो नियमित न्यायालयों की श्रेणी में नहीं आती। सोवियत सभ में सैनिक ट्रिब्यूनलों की व्यवस्था भी है जो विशेष न्यायालयों की श्रेणी में आते हैं। कामरेड्स न्यायालयों को छोड़कर अन्य सभी न्यायालयों के संगठन की व्यवस्था संविधान के भाग VII के अध्याय 20 वं 13 अनुच्छेदों में (अनुच्छेद 151 से 163 तक) की गयी है। सभी न्यायालय सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत के निरीक्षण में कार्य करती हैं।

सोवियत सभ के न्यायालयों के संगठन को निम्न शीपको के अनुरूप अभिव्यक्त किया जा सकता है—

1 कामरेड्स न्यायालय (Comrades Courts)—कामरेड्स न्यायालय नियमित सोवियत न्यायालयों की श्रेणी में नहीं आती। वे सोवियत न्याय व्यवस्था में तरंग भाग नहीं। फिर भी नागरिकों को कानून की शिक्षा देने, उन्हें विधि संबंधित और विधि पालक बनाने में उनकी भूमिका महत्वपूर्ण है। ये न्यायालय कानून की गौण उल्लंघनाएँ करने वाले व्यक्तियों पर संगठित दबाव डालती हैं और मनुष्यत्व में वास्तविक आचरण के उद्देश्य को प्राप्त करती हैं। इनका स्वरूप भारत में न्याय पंचायतों की तरह है।

कामरेड्स न्यायालयों को कार्य स्थानों या रहने के स्थानों पर संगठित किया गया है। इनके सम्बन्ध में कार्य या निवास स्थान के प्रतिनिधि होते हैं। ये अत्यधिक गौण विवादों की सुनवाई करती हैं। उदाहरणार्थ य चिरकान तथा कार्य से अनुपस्थिति रहने काय स्थान पर शराब पीकर आने, निवास स्थानों पर असम्य अथवा अशिष्ट व्यवहार करने सम्बन्धी विवादों की सुनवाई करती हैं। ये अपराधों को थोड़ा दण्ड भी दे सकती हैं, वे निर्दोष कर सकती हैं या थोड़ा जुर्माना कर सकती हैं। यदि कथित उल्लंघना मांग करे तो ये विवादों में नियमित न्यायालय में हस्तान्तरित कर सकती हैं। इनके निर्णयों के विरुद्ध जन न्यायालय में अपील भी हो सकती है।

2 जन न्यायालय (Peoples Courts)—सोवियत सभ की नियमित न्यायालयों के सबसे निम्न स्तर पर जन न्यायालय हैं। इन्हें नगरीय व ग्रामीण तथा ग्रामीण जिलों में संगठित किया गया है। इन्हींके लिए इन्हें जिला न्यायालय भी कहा जाता है। प्रत्येक जन न्यायालय में एक न्यायाधीश और दो जन पंच होते हैं। प्रत्येक जन न्यायालय के साथ सम्बद्ध किये गये जन-पंचों की कुल संख्या 50 और 70 के बीच होती है। परन्तु एक समय पर केवल दो जन पंचों को साल में केवल दो महीने के लिए ही न्यायालय की कार्यवाही के साथ सम्बद्ध किया जाता है। न्यायाधीश को नगर (जिले) के नागरिकों द्वारा मावमौम, सभान और प्रत्यक्ष मताधिकार के आधार पर गुप्त मतदान द्वारा पांच वर्षों के लिए निर्वाचित किया जाता है। सिद्धांततः न्यायाधीश पद के लिए कोई भी नागरिक निर्वाचन में मन्तव्य

लय 'याय मण्डलियों के माध्यम से अपन कार्यों का सम्पादन करता है । य याय मण्डलिया मुरयत निम्न है—

- (i) दीवानी मामला के लिए 'याय मण्डली ।
- (ii) फौजदारी मामलो के लिए 'याय मण्डली ।
- (iii) मैजिक याय मण्डली ।
- (iv) सोवियत सघ के सर्वोच्च 'यायालय का पूर्णाधिवेशन ।

जब 'यायालय प्राथमिक न्यायालय के रूप में कार्य करता है तो एक 'यायाधीश और दो जन पंच मुकदमे की सुनवाई करते हैं, जब 'यायालय अपील 'यायालय के रूप में कार्य करता है तो आठ 'यायाधीश मुकदमे की सुनवाई करते हैं । अपील 'यायालय में जन पंच हिस्सा नहीं लेते, केवल 'यायाधीश ही हिस्सा लेते हैं । न्याय मण्डली की अध्यक्षता 'याय मण्डली का अध्यक्ष करता है यद्यपि मुख्य 'यायाधीश किसी भी समय किसी भी याय मण्डली की अध्यक्षता ग्रहण कर सकता है । न्यायालय के पूर्णाधिवेशन (The Plenum) में न्यायालय के सभी सदस्य अर्थात् अध्यक्ष, उपाध्यक्षगण, सदस्यगण और जन पंच हिस्सा लेते हैं । 'यायालय के पूर्णाधिवेशन की कार्यवाही में नियमित सोवियत सघ का प्रोक््युरेटर जनरल और विधि मन्त्री भाग लेते हैं । पूर्णाधिवेशन की कार्यवाही तभी वैध मानी जाती है जब न्यायालय के पूरे सदस्यों के दो तिहाई सदस्य उपस्थित हों । पूर्णाधिवेशन में निर्णय उपस्थित सदस्यों के बहुमत से लिये जाते हैं । पूर्णाधिवेशन की बैठकें दो माह में एक बार हानी हैं । इसके आदेश अंतिम होते हैं और सारे देश में लागू होते हैं । सभी अधीनस्थ 'यायालयों को इसके आदेशों को स्वीकार कर लागू करना होता है ।

सोवियत सघ की सर्वोच्च 'यायालय का पूर्णाधिवेशन मुख्यतः निम्न कार्यों को करता है—

- (i) यायालय की 'याय मण्डलियों का निर्वाचन करना ।
- (ii) सोवियत सघ की सर्वोच्च 'यायालय के मुख्य 'यायाधीश अथवा सोवियत सघ के प्रोक््युरेटर जनरल के विरोध प्रकट करने पर सोवियत सघ की सर्वोच्च 'यायालय की 'याय मण्डलियों के निर्णयों तथा सघ गणराज्य की सर्वोच्च 'यायालयों के निर्णयों के विरुद्ध अपीला की सुनवाई करना, यदि वे सोवियत सघ के कानून के विरुद्ध हैं अथवा वे किसी सघ गणराज्य के अधिकारों की उल्लंघना करते हैं ।
- (iii) 'यायिक कार्य प्रणाली के सम्बन्ध में सामान्य नियमों अथवा निर्देशों को जारी करना । 'यायालय के स्पष्टीकरण, नियमों अथवा निर्देशों का मुख्य उद्देश्य कानून की गहरी और सुनिश्चित व्याख्याओं का बड़ावा देना है ।
- (iv) कानून की व्याख्या करने में सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम की गहराई करना ।

सभ मे कामरेड्स न्यायालय भी है जो नियमित न्यायालयों की श्रेणी में नहीं आती। सोवियत सभ में सैनिक ट्रिब्यूनलों की व्यवस्था भी है जो विशेष न्यायालयों की श्रेणी में आते हैं। कामरेड्स न्यायालयों का छोड़कर अब सभी न्यायालयों के संगठन की व्यवस्था सविधान के भाग VII के अध्याय 20 के 13 अनुच्छेदों में (अनुच्छेद 151 से 163 तक) की गयी है। सभी न्यायालय सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत के निरीक्षण में काम करती हैं।

सोवियत सभ के न्यायालयों के संगठन को निम्न शोषकों के अन्तर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

1 कामरेड्स न्यायालय (Comrades Courts)—कामरेड्स न्यायालय नियमित सोवियत न्यायालयों की श्रेणी में नहीं आती। वे सोवियत न्याय व्यवस्था में तरग भाग नहीं। फिर भी नागरिकों को कानून की शिक्षा देने, उन्हें विधि सचेत और विधि पालक बनाने में उनकी भूमिका महत्वपूर्ण है। ये न्यायालय कानून की गौरव उल्लंघनाएँ करने वाले व्यक्तियों पर मगठिन दवाव डालती हैं और मनुष्यत्व में वास्तविक आचरण के उद्देश्य का प्राप्ति करती हैं। इनका स्वरूप भारत में न्याय पंचायतों की तरह है।

कामरेड्स न्यायालयों को काय स्थानों या रहने के स्थानों पर मगठित किया गया है। इनके सत्य काय या निवास स्थान के प्रतिनिधि होते हैं। ये अल्पधिक गौरव विधानों की सुनवाई करती हैं। उदाहरणतः य चिरकान तक काय से अनुपस्थिति रहने काय स्थान पर शराब पीकर आने, निवास स्थानों पर असभ्य अथवा अशिष्ट व्यवहार करने सम्बन्धी विवादों की सुनवाई करती हैं। ये अपराधी को थोड़ा दण्ड भी दे सकती हैं, य निर्दा कर सकती हैं या बाडा जुर्माना कर सकती हैं। यदि कथित उल्लंघना माग करे तो ये विवादों में नियमित न्यायालय में हस्तान्तरित कर सकती हैं। इनके निर्णयों के विरुद्ध जन न्यायालय में अपील भी हो सकती है।

2 जन न्यायालय (Peoples Courts)—सोवियत सभ की नियमित न्यायालयों के सबसे निम्न स्तर पर जन न्यायालय है। इन्हें नगरों के हल्कों में तथा ग्रामीण जिलों में मगठित किया गया है। इसीलिए इन्हे जिला न्यायालय भी कहा जाता है। प्रत्येक जन न्यायालय में एक न्यायाधीश और दो जन पंच होते हैं। प्रत्येक जन न्यायालय के साथ सम्बद्ध किये गये जनपंचों की कुल संख्या 50 और 70 के बीच होती है। परंतु एक समय पर केवल दो जन पंचों को साल में केवल दो सप्ताह के लिए ही न्यायालय की बायबाही के साथ सम्बद्ध किया जाता है। न्यायाधीश को नगर (जिले) के नागरिकों द्वारा मावमीम, समान और प्रत्यक्ष मतधिकार के आधार पर गुप्त मतदान द्वारा पांच वर्ष के लिए निर्वाचित किया जाता है। सिद्धांततः न्यायाधीश पद के लिए कोई भी नागरिक निर्वाचन लड़ सकता

का प्रयोग करती है सोवियत सघ की सर्वोच्च न्यायालय के पास उसका अभाव है। सोवियत सघ की सर्वोच्च न्यायालय सघ गणराज्यों की सर्वोच्च सोवियतों द्वारा पारित कानूनों को तो रद्द कर सकती है। यदि वे किसी अखिल सघीय कानून या सोवियत सविधान के विपरीत है, परंतु वह सोवियत सघ की मंत्रिपरिषद् के निणयों, सोवियत सघ के सर्वोच्च सोवियत के कानूनों अथवा उनकी प्रेसीडियम द्वारा जारी की गई किसी आज्ञा अथवा आदेश को रद्द नहीं कर सकती। दूसरे शब्दों में, सोवियत सघ की सर्वोच्च न्यायालय के पास न्यायिक वीटो (Judicial Veto) नहीं है। निणय, आज्ञा, आदेश अथवा कानून चाहे कितना ही अत्याचारी क्यों न हो सोवियत सघ की सर्वोच्च न्यायालय नागरिका को कोई संरक्षण प्रदान नहीं कर सकती। वस्तुतः सोवियत सघ में बड़ी प्रत्यक्षीकरण लेख जैसी कोई चीज नहीं।

सोवियत सघ एक सघात्मक राज्य है। फिर भी उसकी सर्वोच्च न्यायालय न तो सविधान की सर्वोच्चता की रक्षा करती है और न ही उसकी व्याख्या करती है। सोवियत सघ में वे कार्य सोवियत सघ के सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम करती है।

संक्षेप में, सोवियत सघ के सर्वोच्च न्यायालय का स्थिति ब्रिटिश न्यायालय की भांति कार्यात्मक स्वायत्तता की है। वह कभी भी अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय की भांति 'तृतीय सदन' का रूप ग्रहण नहीं कर सकता और न ही वह भारतीय सर्वोच्च न्यायालय की 'थ्रॉट' स्थिति ग्रहण कर सकता है। सोवियत सघ में सर्वोच्च न्यायालय की स्थिति प्रशासन के एक अंग जैसी है जो समाजवादी व्यवस्था को सुदृढ़ करने में उसकी सहायता करता है।

सोवियत सघ में न्यायालयों की स्वतन्त्रता (Independence of Courts in the Soviet Union)

सोवियत सघ के सविधान के अनुच्छेद 155 के अनुसार "न्यायाधीश और जन पंच स्वतंत्र हैं और केवल कानून के अधीन हैं।" स्वतंत्र विश्व के किसी भी देश की न्यायालय व्यवस्था का यह मूलभूत सिद्धांत है। सोवियत सविधान स्वतंत्र विश्व के देशों के इस सिद्धांत की सिद्धांततः तो नकार करता है, परंतु व्यवहार में वह न तो न्यायालय व्यवस्था को प्रशासन से पृथक एक स्वतंत्र व्यवस्था के रूप में स्थापित करता है न न्यायालयों के संगठन की स्वतंत्र सिद्धांतों पर आधारित करता है और न न्यायाधीशों से समाजवादी व्यवस्था से स्वतंत्र आचरण की अपेक्षा करता है। सोवियत न्यायाधीशों की स्वतंत्रता जहां समाजवादी व्यवस्था से मया दित है वहां उनकी स्वतंत्रता कम्युनिस्ट पार्टी के अनुशासन के अधीन भी है। संक्षेप में, सोवियत सविधान अनुच्छेद 155 की शब्दावली केवल भ्रम पैदा करती है।

होते हैं। ये न्यायालय प्राथमिक न्यायालय के रूप में जटिल दीवानी मामलों तथा अधिक स्वतंत्रताक फौजदारी अपराधों के मामलों पर विचार करती है। राज्य की सुरक्षा, समाजवादी संपत्ति के गबन तथा समाजवादी क्रांति के विरुद्ध कार्य करने वाले व्यक्तियों के मुकदमों की सुनवाई प्राथमिक न्यायालय के रूप में ही की जाती है। राज्य अथवा अथ सावजनिक सगठनों के बीच उठने वाले विवाद दीवानी मामलों के क्षेत्र में आते हैं। उच्चतर न्यायालय के रूप में ये न्यायालय जन न्यायालयों के निर्णयों, फैसलों आदि की विधि सम्मति और प्रमाणिकता पर विचार करती है।

4 सघ गणराज्यों के सर्वोच्च न्यायालय—मात्रियत न्यायालय व्यवस्था की तीसरी कड़ी में सघ गणराज्यों के सर्वोच्च न्यायालय आते हैं। प्रत्येक सघ गणराज्य का अपना सर्वोच्च न्यायालय है जो उसका सर्वोपरि न्यायिक निकाय है। इस तरह सोवियत सघ में कुल 15 सघ गणराज्यों के सर्वोच्च न्यायालय हैं। इसके न्यायाधीशों का निर्वाचन सघ गणराज्य की सर्वोच्च सोवियत द्वारा पांच वर्ष के लिए होता है। यह सोवियत सघ की सर्वोच्च न्यायालय के निरीक्षण और निर्देशन में कार्य करती है।

सघ गणराज्य का सर्वोच्च न्यायालय प्राथमिक न्यायालय अपील न्यायालय और निरीक्षण निकाय के रूप में कार्य करता है। प्राथमिक न्यायालय के रूप में इसकी मण्डलियां विशेषतः जटिल दीवानी और फौजदारी मामलों पर विचार करती हैं। प्राथमिक क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत आने वाले मुख्य मामले ये हैं (i) जिन मामलों में सघ गणराज्य के बहुत ऊंचे अधिकारी शामिल हैं (ii) वे मामले जिन्हें सघ गणराज्य की सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम द्वारा न्यायालय को प्रेषित किये गये हों, (iii) वे मामले जिन पर सघ गणराज्य का प्रोक््यूरेटर अथवा आन्तरिक मामलों का मंत्री न्यायालय को विचार करने के लिए कहें (iv) वे मामले जिन पर न्यायालय स्वयं विचार करना चाहे। अपील न्यायालय के रूप में यह प्रादेशिक तथा इनके स्तर के माने जाने वाले न्यायालयों के निर्णयों और फैसलों के विरुद्ध शिकायतों और अपीलों की सुनवाई करती है। निरीक्षण निकाय के रूप में यह सघ गणराज्य के सभी निम्नतर न्यायालयों के फैसलों और निर्णयों के विरुद्ध अपीलों पर विचार करती है। सघ गणराज्य के सर्वोच्च न्यायालय के पूर्णाधिकारण में निरीक्षण के तौर पर इस न्यायालय की मण्डलियों के फैसलों के विरुद्ध अपीलों पर विचार किया जाता है।

5 सोवियत सघ की सर्वोच्च न्यायालय—सोवियत सघ की न्यायालय व्यवस्था में शीर्षस्थ स्थान पर सोवियत सघ का सर्वोच्च न्यायालय है। यह देश का सर्वोपरि न्यायिक निकाय है (इसका विस्तृत वर्णन इन अध्याय में पृथक रूप से किया गया है अतः इसका अध्ययन वही से कीजिए।)

में सोवियत न्यायाधीशों की स्वतंत्रता और कानूनों की अधीनता की बात करना हास्यप्रद है।

3 राजनीतिक बचनबद्धता—सोवियत न्यायाधीश कम्युनिस्ट सिद्धांतों के प्रति समर्पित उच्चकोटि के कम्युनिस्ट नेता होंगे। वे समाजवादी व्यवस्था को सुदृढ़ करने और समाजवाद के शत्रुओं को दण्डित करने के लिए बचनबद्ध होते हैं। वे समाजवादी व्यवस्था के अनुरूप निर्णय लेते हैं। वे न्याय की भावना या प्राकृतिक न्याय के आधार पर निर्णय नहीं देते। वे संविधान और कानून के स्थान पर कम्युनिस्ट पार्टी की नीतियों को प्राथमिकता देते हैं। जसाकि एन एन पोल्यान्स्की ने कहा है कि, “हमारे देश में इन दो बातों में कोई अन्तर्विरोध नहीं माना जाता कि न्यायाधीश कानून के अधीन हैं और साथ में पार्टी की नीति के अधीन भी हैं।”

4 न्यायिक पुनरावलोकन का अभाव—इस बिंदु की व्याख्या सोवियत संघ की सर्वोच्च न्यायालय की शक्तियों में बिंदु नं. 4 पर की गयी है। मत इमका अर्थ यही से कीजिए।

● गैर-न्यायिक न्याय (Non-Judicial Justice)—सोवियत संविधान अनुच्छेद 151 में इस बात की व्यवस्था करता है कि सोवियत संघ में केवल न्यायालय ही न्याय करती है। अनुच्छेद 160 इस बात की व्यवस्था करता है कि ‘किसी व्यक्ति को अपराधी तब तक नहीं समझा जा सकता और अपराधी के रूप में दण्डित नहीं किया जा सकता जब तक न्यायालय कानून के अनुरूप वैसा दण्ड नहीं देता’। अनुच्छेद 158 प्रतिवादी के लिए कानूनी सहायता की गारण्टी देता है। संविधान की ये सभी व्यवस्थायें केवल अर्द्ध सत्य ही हैं। प्रथम, यह कहना पूर्ण सत्य नहीं कि ‘केवल न्यायालय ही न्याय प्रदान करता है’ उदाहरणतः सोवियत संघ में कामरेड्स न्यायालय, जिन्हें न्यायालय की श्रेणी में ही नहीं लिया जाता है और जिनकी स्थिति सावजनिक सभाओं से बढ़कर नहीं है अपराधी की निंदा भी कर सकती है और उस घाटा दण्ड भी दे सकती है। दूसरे, सोवियत संघ की विशेष न्यायालय घूस, मट्टुबाजी और परजीवितता जैसे आर्थिक अपराधों के लिए सम्पत्ति के जब्त करने तथा पांच साल तब दश निकांसे जैसे कठोर दण्ड भी दे सकती है जो कानून और न्याय की भावना के अनुरूप नहीं होते। तीसरे, संविधान प्रतिवादी के लिए कानूनी सहायता की गारण्टी देता है परन्तु अधिवक्ता समाजवादी व्यवस्था का अनुरूप ही अपने मुक्किल (Client) की रक्षा कर सकता है। चौथे, राजकीय पंच निर्णय निकाय आर्थिक विवादों का निपटारा करती है जो किसी रूप में न्यायालय नहीं। ये निम्न कानून के आधार पर नहीं बल्कि विविध आर्थिक सिद्धांतों के आधार पर विवाद का निर्णय करती है।

पच निरूप्य निकाय सर्वोपरि हैं। इस निकाय में अखिल सत्रीय महत्त्व के अथवा अलग अलग सभ गणराज्या के प्रतिष्ठानों के बीच बड़े और महत्त्वपूर्ण विवाद हल किये जाते हैं। शेष विवाद निम्न स्तर की राजकीय पत्र निरूपण निकाय हन करती हैं।

सोवियत सभ की सर्वोच्च न्यायालय (The Supreme Court of the U S S R)

संगठन (Composition)—सोवियत सभ की न्यायालय व्यवस्था ने शीपस्य स्थान पर सोवियत सभ की सर्वोच्च न्यायालय है। जैसाकि अनुच्छेद 153 में कहा गया है कि “सोवियत सभ की सर्वोच्च न्यायालय सोवियत सभ की उच्चतम न्यायिक निकाय है और कानून द्वारा प्रस्थापित सीमाओं के अंतगत सोवियत सभ और सभ गणराज्यों को न्यायालयों द्वारा न्याय प्रशासन का निरीक्षण करती है।”

सोवियत सभ के सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों का निर्वाचन सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत द्वारा पांच वर्ष के लिए होता है। इनके न्यायाधीशों का यह निर्वाचन एक औपचारिकता है। वस्तुतः सोवियत सभ की कम्युनिस्ट पार्टी द्वारा जिन प्रत्याशियों को निर्वाचन के लिए खड़ा किया जाता है, सर्वोच्च सोवियत उन्हीं का निर्वाचन कर देती है। इस तरह कम्युनिस्ट पार्टी द्वारा चयन किये गये व्यक्ति ही सर्वोच्च सोवियत द्वारा निर्वाचित हो जाते हैं। सोवियत सविधान न्यायाधीशों की संख्या को निर्धारित नहीं करता। जिस समय सर्वोच्च सोवियत न्यायाधीशों का निर्वाचन करती है उस समय ही वह उनके सदस्यों की कुल संख्या निर्धारित कर देती है। न्यायालय में एक अध्यक्ष (जिसे सोवियत सभ की सर्वोच्च न्यायालय का मुख्य न्यायाधीश कहा जाता है) उपाध्यक्ष, सदस्य, और जन पंच होंगे। सभ गणराज्यों की सर्वोच्च न्यायालय के अध्यक्ष सोवियत सभ की सर्वोच्च न्यायालय के पदों पर सदस्य होंगे। इस तरह सोवियत सभ की सर्वोच्च न्यायालय में सभ गणराज्यों की सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों का भाग लेने का अवसर मिल जाता है। वर्तमान समय में सोवियत सभ की सर्वोच्च न्यायालय में एक अध्यक्ष, एक उपाध्यक्ष, 68 न्यायाधीश और 25 जन पंच हैं।

योग्यताएँ (Qualifications)—सविधान सोवियत सभ की सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों के लिए कोई योग्यताएँ निर्धारित नहीं करता। व्यवहार में केवल उन्हीं नागरिकों को सर्वोच्च न्यायालय के न्यायालय पद के लिए निर्वाचित किया जाता है जिन्हें कानून का अद्भुत ज्ञान और अनुभव प्राप्त होना है तथा जो कम्युनिस्ट पार्टी के उच्च बोर्डों के अंतर्गत हैं और जो कम्युनिस्ट सिद्धांत में प्रवीण हों।

न्याय मण्डलिका (The Collegiums)—सोवियत सभ का सर्वोच्च न्यायालय

शक्ति है।" विंशस्की का मत है कि "वह कानून का रक्षक, कम्युनिस्ट पार्टी और सोवियत सत्ता का नेता और समाजवाद का समर्थक है।" जो एम वाटर के अनुसार, "प्रोक्यूरेटर जनरल एक बहुत ही शक्तिशाली पदाधिकारी है। सोवियत सभ में कानूनों और नियमों की एकरूपता को सुनिश्चित करने में उसकी स्थिति सर्वोच्च न्यायालय से भी महत्वपूर्ण है।"

प्रोक्यूरेटर कार्यालय एक विशाल और अत्यधिक केन्द्रीकृत निकाय है। यह एकीकृत है। यह अखिल राष्ट्रीय स्तर पर कार्य करता इससे शीघ्र प्रोक्यूरेटर जनरल और निम्न स्तरों पर उसने अधीन प्रोक्यूरेटरों की एक शृंखला है। सोवियत सभ के तथा सभ गणराज्यों के प्रोक्यूरेटरों के कार्यालयों में प्रोक्यूरेटरों की मण्डलिया (Colleges) भी बनाई जाती है। अनुच्छेद 168 के अनुसार "प्रोक्यूरेटर कार्यालय की एजेंसिया किसी स्थानीय निकाय के अधीन नहीं। वे उनसे स्वतंत्र होकर अपने अधिकारों का प्रयोग करती है। वे केवल सोवियत सभ के प्रोक्यूरेटर जनरल के अधीन है।" अर्थात् सोवियत सभ के गणराज्यों की सर्वोच्च सोवियतों और अन्य स्थानीय सोवियतों को प्रोक्यूरेटर कार्यालय तथा उसकी एजेंसियों की गतिविधियों के निरीक्षण का कोई अधिकार नहीं। अनुच्छेद 160 केवल प्रोक्यूरेटर जनरल को सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी बनाता है और सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशनों के बीच वह सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम के प्रति उत्तरदायी होता है।

नियुक्ति (Appointment)—सोवियत सभ की प्रोक्यूरेटरी व्यवस्था की विशेषता यह है कि जहाँ सोवियत न्याय व्यवस्था के अन्य सभी पदाधिकारियों, विवेचक न्यायाधीशों और जजों, का निर्वाचन होता है वहाँ प्रोक्यूरेटर जनरल और उसके अधीन सभी प्रोक्यूरेटरों को नियुक्त किया जाता है। उदाहरणतः सोवियत सभ के प्रोक्यूरेटर जनरल की नियुक्ति सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत द्वारा होती है। प्रोक्यूरेटर जनरल, अपनी बारी में, सभ गणराज्यों, स्वायत्त गणराज्यों, क्षेत्रों, प्रदेशों और स्वायत्त प्रदेशों के प्रोक्यूरेटरों को नियुक्त करता है। सभ गणराज्यों के प्रोक्यूरेटर अपनी बारी में, जिला और नगर प्रोक्यूरेटरों को नियुक्त करते हैं परन्तु उनकी नियुक्ति पर प्रोक्यूरेटर जनरल की पुष्टि की आवश्यकता होती है।

प्रोक्यूरेटरी व्यवस्था की दूसरी विशेषता	है	हैं	सविधा	उन्की
नियुक्ति की व्यवस्था तो करता है वहाँ पर उ			म	
अर्थात् सोवियत सविधान प्रोक्यूरेटर जनरल			प्र	
पदच्युति की कोई व्यवस्था	।	इस	प	
हटाया गया है।				

(v) संघ गणराज्यों के न्यायिक प्रयोगों के विवादों को सुलभाना, आदि ।

कार्य और शक्तियाँ (Functions & Powers)—सोवियत संघ के सर्वोच्च न्यायालय के पूर्णाधिकारों द्वारा सम्पन्न किये जाने वाले कार्यों के अतिरिक्त सर्वोच्च न्यायालय के मुख्य कार्य और शक्तियाँ निम्न हैं—

1 **निरीक्षणत्मक शक्तियाँ**—सोवियत संघ के सर्वोच्च न्यायालय को न्यायिक कार्यों के निरीक्षण का अधिकार है । अनुच्छेद 153 के अनुसार, सोवियत संघ की सर्वोच्च न्यायालय "कानून द्वारा प्रस्थापित सीमाओं के अंतर्गत सोवियत संघ और संघ गणराज्यों की न्यायालयों द्वारा न्याय प्रशासन का निरीक्षण करती है ।" इस कार्य की पूर्ति हेतु सर्वोच्च न्यायालय सामान्य निर्देश जारी करती है, कानूनों की एकरूपता को सुनिश्चित करने तथा उनकी सही व्याख्याओं को बढ़ावा देने के लिए स्पष्टीकरण जारी करती है आदि ।

2 **प्राथमिक क्षेत्राधिकार (Original Jurisdiction)**—सोवियत संघ के सर्वोच्च न्यायालय को दीवानी और फौजदारी दोनों प्रकार के मुकदमों में प्राथमिक क्षेत्राधिकार प्राप्त है । सन 1957 के अधिनियम से पूर्व सर्वोच्च न्यायालय का प्राथमिक क्षेत्राधिकार अत्यधिक व्यापक था । परंतु इस अधिनियम ने न्यायालय के प्राथमिक क्षेत्राधिकार को निम्न प्रकार के अत्यधिक गम्भीर और महत्वपूर्ण मामलों तक सीमित कर दिया है—

(i) सोवियत संघ तथा किसी संघीय गणराज्य के बीच अथवा दो या दो से अधिक संघ गणराज्यों के बीच उत्पन्न होने वाले विवाद ।

(ii) राज्य की सुरक्षा, गम्भीर आर्थिक अथवा सैनिक मामलों सम्बन्धी अपराध, समाजवादी सम्पत्ति को हानि पहुँचाने सम्बन्धी विवाद आदि ।

3 **अपीली क्षेत्राधिकार**—सोवियत संघ की सर्वोच्च न्यायालय की यह मुख्य शक्ति है क्योंकि अधिकांश मामले अपील के रूप में ही उसके समक्ष प्रस्तुत किये जाते हैं । इस क्षेत्राधिकार के अंतर्गत न्यायालय मुख्यतः निम्न प्रकार की अपीलों की सुनवाई करती है तथा निष्पत्ति देती है—

(i) संघ गणराज्यों के सर्वोच्च न्यायालयों तथा सैनिक ट्रिब्यूनलों सहित अन्य विशेष न्यायालयों के निर्णयों के विरुद्ध अपीलें ।

(ii) सोवियत संघ की सर्वोच्च न्यायालय की याचक मण्डलियों के निर्णयों के विरुद्ध अपीलें ।

सोवियत संघ की सर्वोच्च न्यायालय को संघ गणराज्यों के सर्वोच्च न्यायालयों विशेष न्यायालयों तथा अपील याचक मण्डलों के निर्णयों को रद्द करने का अधिकार प्राप्त है ।

4 **न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति का अभाव**—अमरीका और भारत जैसे स्वतंत्र विश्व के देशों की सर्वोच्च न्यायालय न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति

निरीक्षण की शक्ति के अधीन प्रोक्यूरेटर जनरल मुख्यत निम्नलिखित का प्रयोग करता है—

(i) प्रत्येक मुकदमे में, आरम्भ से अत तक आरम्भिक जांच पडताल का निरीक्षण करता है। इस शक्ति के अंतगत वह निणय को उलट सकता है, जांच पडताल अधिकारी को बदल सकता है, निर्देश दे सकता है मुकदमे को एक यायालय से दूसरे यायालय में स्थानांतरित कर सकता है अथवा सारी कायवाही समाप्त कर सकता है।

(ii) यायालय के निणयों के औचित्य और वधानिकता की जांच पडताल करना। यदि वे अनुचित या भ्रामक हैं तो उनके विरुद्ध विरोध प्रकट करना अथवा उच्च यायालय में अपील करना।

(iii) यायालय में फौजदारी और दीवानी दोनों प्रकार के मुकदमों में हिस्सा लेना, यायालय के कानूनी ज्ञान में वृद्धि करना और निणय लेने में यायालय की सहायता करना।

(iv) यायालय के निर्णय अर्थात् दण्ड को लागू करने की रीति की वैधानिकता का निणय करना।

(v) कारावास स्थानों का निरीक्षण करना, अपराजितियों से मुतावात करना, उनके साथ किये जा रहे व्यवहार का पता लगाना और गैर कानूनी ढंग से बंदी बनाये गये व्यक्ति की रिहाई के आदेश देना।

2 कानूनों की एकरूपता स्थापित करना—सामान्य निरीक्षण की शक्ति के अधीन अपने अधिकारों का प्रयोग करते हुए प्रोक्यूरेटर जनरल इस बात को सुनिश्चित करता है कि सभी स्तरों पर और सभी मरतारी सस्थाओं और निकायों तथा नागरिकों द्वारा कानून का पालन हो। इस उद्देश्य से वह सभी प्रशासनिक आदेशों और विनियमों पर निगरानी रखता है।

3 अभियोक्ता अभियुक्त का रक्षक और "यायाधीश—प्रोक्यूरेटर जनरल" एक साथ तीन प्रकार की भूमिका निभाता है। प्रथम स्थिति में वह प्रमुख अभियान्ता (Prosecutor) है अर्थात् वह अभियुक्त पर दोष लगाता है और यदि निर्णय या दण्ड अपर्याप्त है तो उसके विरुद्ध उच्च यायालय में अपील करता है। दूसरी स्थिति में यदि अपराधों का अधिकारों की उल्लंघना होती है तो वह उसके विरुद्ध विरोध प्रकट करता है अथवा अपील करता है। तीसरी स्थिति में जब सर्वोच्च यायालय की पूर्ण बैठक होती है तो वह उसमें हिस्सा लेता है।

4 सूचना एवं दस्तावेज प्राप्त करना—प्रोक्यूरेटर जनरल अपने कार्यों के सम्पादन हेतु सभी विभागा मरधाधों संगठनों और कमचारियों से सूत्राओं तथा

सोवियत न्यायालयों और न्यायाधीशों की स्वतन्त्रता और निष्पक्षता। इस सीमा तक मर्यादित है यह निम्न तथ्यों से स्पष्ट हो जाती है—

1 सोवियत न्यायालय प्रशासन का एक हिस्सा है—अमरीका, ब्रिटेन और भारत जैसे स्वतन्त्र विश्व के देशों की भाँति सोवियत संघ में न्यायपालिका को प्रशासन से एक पृथक् और स्वतंत्र अंग नहीं समझा जाता। वहाँ, जसाकि मुनरो ने कहा है, "न्यायपालिका नियमित प्रशासन का ही एक अंग है।" वस्तुतः सोवियत सविधान स्वतंत्र विश्व के देशों के सविधानों की भाँति शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त में विश्वास नहीं करता। सोवियत संघ में सोवियत (व्यवस्थापिकायें) न्यायालयों का सामान्य निर्देशन उसी प्रकार करती है जिस प्रकार वे प्रशासन के अन्य निकायों (मंत्रिपरिषद, कार्यकारिणी समिति आदि) का निर्देशन करती हैं। सोवियत संघ की सर्वोच्च न्यायालय की मर्यादाएँ तो इस एक तथ्य से स्पष्ट हैं कि उसके पूर्णाधिकारों में सोवियत संघ के प्रोक््यूटर जनरल और विधि मंत्री नियमित भाग लेते हैं और उससे निष्पत्ती, फैसलों एवं निर्देशनों और स्पष्टीकरणों को प्रभावित करते हैं। स्वतंत्र विश्व के किसी भी देश की सर्वोच्च न्यायालय की कार्यवाही में प्रशासन के अधिकारी इस प्रकार भाग नहीं लेते। पोलियास्की के अनुसार।

"वास्तविक मुकदमों के परीक्षण करने की न्यायाधीशों की स्वतन्त्रता सरकार की सामान्य नीति के अनुसरण करने के उनके कर्तव्य को समाप्त नहीं करती न्यायपालिका राज्य सत्ता का एक अंग है और इस कारण वह राजनीति से अलग नहीं हो सकती न्यायपालिका को राजनीति से पृथक् रखने की माँग कि ही भी परिस्थितियों में और वही भी पूरी नहीं होती।" सोवियत न्याय व्यवस्था में किसी मंत्रालय के विरुद्ध निष्पत्ती देने को अवैधानिक घटना और इसलिए मरणासन्न सत्ता की प्रतिष्ठा के लिए घातक समझा जाता है। इतना ही नहीं सोवियत संघ के सर्वोच्च न्यायालय का अध्यक्ष अर्थात् मुख्य न्यायाधीश सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत की कार्यवाही में भाग लेता है। सोवियत न्यायालय और न्यायाधीश न स्वतंत्र हैं और न परिस्थितिगत स्वतंत्र रह सकते हैं।

2 न्यायाधीशों का निर्वाचन—स्वतंत्र विश्व के देशों के न्यायाधीशों की भाँति सोवियत संघ के न्यायाधीशों की नियुक्ति न्यायपालिका द्वारा योग्यता के आधार पर नहीं होती बल्कि सम्बंधित सोवियतों द्वारा उनका निर्वाचन होता है। जन न्यायालयों के न्यायाधीशों का निर्वाचन तो प्रत्यक्ष सम्बंधित जाता द्वारा होता है। निर्वाचन की यह व्यवस्था सोवियत न्यायाधीशों को राजनीतिज्ञ बना देती है। न्यायाधीश स्वतन्त्रता और निष्पक्षता से काम नहीं कर सकते। पुनर्निर्वाचन के लिए उन्हें अपने निर्वाचकों को प्रसन्न रखना पड़ता है और निष्पत्तियों की उद्घोषणा करते समय उन्हें जन इच्छा का ध्यान रखना पड़ता है। ऐसी स्थिति

होना रहता है। देश के सामान्य हित ही नहीं होने बल्कि मध्य गणराज्यों, प्रदशा, क्षेत्रों, नगरों जिला आदि के भी हित होता है। अथर्ववस्था की विभिन्न शक्तियों, प्रतिष्ठानों और उनके समुच्चय (उच्च समूहों) आदि के अपने विशिष्ट हित भी होते हैं। लोकतांत्रिक केंद्रीयकरण समाज में विद्यमान इन विविध हितों का पता लगाना है और उन्हें ध्यान में रखते हुए सर्वाधिक उपयुक्त हल ढूँढना है। ऐसा करत हुए इस बात का विशेष ध्यान दिया जाता है कि दशव्यापी ही स्थानीय या विभागीय हितों के कारण नजर-दाज न होने पाये।

लोकतांत्रिक केंद्रीयकरण के सिद्धांत का विकास लेनिन ने किया था जिसे सन् 1917 में कम्युनिस्ट पार्टी की छठी अखिल मघीय कांग्रेस में स्वीकार किया गया था। तब से अब तक यह सिद्धांत सोवियत राजनीतिक व्यवस्था का मूल आधार रहा है। सन् 1977 का अनेक सविधान लोकतांत्रिक केंद्रीयकरण के सिद्धांत को सवधानिक माया प्रदान करता है तथा उसके अर्थ को स्पष्ट करता है। अनुच्छेद 3 के अनुसार "सोवियत राज्य लोकतांत्रिक केंद्रीयकरण के सिद्धांत पर गठित किया गया है तथा वह उसके आधार पर कार्य करता है।" इसके अर्थ को स्पष्ट करते हुए अनुच्छेद 3 में कहा गया है कि सोवियत राज्य में "नीचे से लेकर ऊपर तक राज्य सत्ता की सभी निकाय निर्वाचित होती हैं। वे जनता के प्रति उत्तरदायी हैं। निम्न निकायों का यह उत्तरदायित्व है कि वे उच्चतर निकायों के निकायों को स्वीकार करें अर्थात् निम्न निकायों के लिए उच्चतर निकायों के निकायों का पालन करना अनिवार्य है। लोकतांत्रिक केंद्रीयकरण के सिद्धांत में केंद्रीय नेतृत्व को स्थानीय पहलकदमी और रचनात्मक कार्यों के साथ और प्रदत्त कार्य के लिए प्रत्येक राजकीय निकाय और पदाधिकारी के उत्तरदायित्व के साथ मिलाया गया है।"

अनुच्छेद 3 की शब्दावली से लोकतांत्रिक केंद्रीयकरण के मुख्यतः निम्न अर्थ निकलते हैं—

(i) सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत में लेकर क्षेत्रों, प्रदशों, जिलों और ग्रामों की सोवियतता तक सभी सोवियतें जन प्रतिनिधित्व मूलक निर्वाचित निकाय हैं। प्रत्येक सोवियत का निर्वाचन सम्बन्धित क्षेत्र की आबादी (जनता) द्वारा होता है। प्रत्येक सोवियत अपने कार्यों के लिए अपने निर्वाचकों के प्रति उत्तरदायी है।

(ii) प्रत्येक सोवियत सर्वोच्च सत्ता का अंग है और सविधान एवं कानून द्वारा निर्धारित सीमा के अंतर्गत पर्याप्त स्वतंत्रता का उपयोग करती है।

(iii) प्रत्येक स्थानीय सोवियत सभ गणतन्त्रीय और प्रखिल मघीय महत्त्व के विषय के विचार विमर्श में भाग लेती है और उच्च निकायों द्वारा नीति निर्धारित करने एवं नियम लेने से पूर्व तक नीति सम्बन्धी मुद्दों पर खुलकर विचार विमर्श कर सकती है और सुझाव दे सकती है।

स्पष्ट है कि सोवियत न्यायालयों की स्थित स्वतंत्रता सिद्ध है। न्यायाधीश न तो स्वतंत्र है और न स्वतंत्र भावना से निर्णय देने है।

प्रोक्यूरेटर जनरल (Procurator General)

सोवियत सघ के सविधान के भाग VII के अध्याय 21 के पांच अनुच्छेदों में (अनुच्छेद 164 से 168 तक) प्रोक्यूरेटर कार्यालय की व्यवस्था की गयी है। इस कार्यालय के शीर्ष पर प्रोक्यूरेटर जनरल तथा उसके अधीन प्रोक्यूरेटरों की एक शृंखला है।

कुछ समय पूर्व प्रोक्यूरेटर जनरल को महा-वायवादी (Attorney General) कहा जाता था। वर्तमान समय में कुछ लेखकों जैसे है जो सोवियत सघ के प्रोक्यूरेटर जनरल की तुलना स्वतंत्र विश्व के दशों के महा-वायवादी से करते हैं। परन्तु दोनों में सुलना करना उचित नहीं। प्रथम, स्वतंत्र विश्व में किसी देश में सोवियत सघ के प्रोक्यूरेटर कार्यालय के समान कोई संस्था नहीं। दूसरे, स्वतंत्र विश्व के किसी देश का महा-वायवादी अथवा मुख्य अभियोग्ता (Chief Prosecutor) न्यायालय में सरकार का एक हिस्सा होता है अर्थात् वह न्यायालय में सरकार का मुख्य वक्ता है जबकि सोवियत सघ का प्रोक्यूरेटर जनरल सोवियत न्याय व्यवस्था का एक हिस्सा है। उसका कार्यालय सोवियत सरकार से एक पृथक निकाय है। उसका काम सरकार तथा उसके अग्रा (निकायों) के कामों का निरीक्षण करना है। जैसा कि एस के चीवे ने कहा है कि "प्रोक्यूरेटर कार्यालय के निरीक्षण के अधीन सभी सरकारी (कायपालिका प्रशासनिक) एजेंसियों, सावजनिक संगठनों और संस्थाओं तथा नागरिकों को शामिल करना उतना ही प्रसाधारण है जितना कि सोवियतों अर्थात् सोवियत सघ में मन्त्रालयों राज्य सत्ता के अग्रा को उसके अलग करता है।" तीसरे, सोवियत सघ के प्रोक्यूरेटर जनरल के पास शक्तियों का जो व्यापक भण्डार है वह स्वतंत्र विश्व के किसी देश के महा-वायवादी के पास नहीं। उदाहरणतः सोवियत सघ का प्रोक्यूरेटर जनरल एक अभियोग्ता (A Prosecutor), अभियुक्त के अधिकारों का रक्षक और एक न्यायाधीश है।

उनकी शक्तियाँ केवल निरीक्षणार्थक ही नहीं, बल्कि कानून की एकरूपता को स्थापित करने और समाजवादी व्यवस्था को सुरक्षित रखने की शक्तियाँ भी उसके पास हैं। वह राज्य सत्ता का अंतरंग अंग और कम्युनिस्ट पार्टी का उच्च कोटि का नेता भी है। जतिघन सावस्तर ने ठीक कहा है कि प्रोक्यूरेटर जनरल पार्टी द्वारा निर्देशित सवहारा वगैरह अधिनायकवाद का समग्र

क्षेत्राधिकार के अंतर्गत, अर्थात् अनुच्छेद 73 में परिभाषित सघीय क्षेत्र को छोड़कर स्वतंत्र सत्ता का प्रयोग करता है, प्रत्येक एकक के भूखण्ड को उमकी सहमति के बिना परिवर्तित नहीं किया जा सकता प्रत्येक एकक सघ के क्षेत्राधिकार के अंतर्गत आने वाले विषयों के निष्णयो में भाग लेता है अर्थात् प्रत्येक एकक सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत उमकी प्रेसीडियम और मंत्रपरिषद् तथा अन्य सघीय निकायों के निष्णयो में भाग लेता है। प्रत्येक एकक स्वेच्छा से सघ से पृथक् हो सकता है, प्रत्येक एकक अथवा राज्यों से सम्बन्ध स्थापित कर सकता है, संधियाँ सम्पन्न कर सकता है और राजनयित एवं काउन्सिल प्रतिनिधियों का आदान प्रदान कर सकता है।

सोवियत सघीय व्यवस्था में दिखाई देने वाला उक्त लोकतंत्र केन्द्रीकरण द्वारा आच्छादित है। प्रथम, प्रत्येक सघ गणराज्य का सविधान सोवियत सघ के सविधान के समानु रूप ही हो सकता है। दूसरे, सोवियत सघ के सविधान के सशोधनों में सघ गणराज्यों की कोई भूमिका नहीं। तीसरे सघ गणराज्य अपनी प्रभुता की रक्षा स्वयं नहीं करते। उनकी सम्प्रभुता की रक्षा सोवियत सघ करता है। वस्तुतः सघ गणराज्यों के पास अपनी प्रभुता अथवा सर्वव्यापक स्वायत्तता की रक्षा करने के कोई साधन उपलब्ध नहीं। चौथे, सघ गणराज्यों की सरकारें विदेशी सम्बन्धों का निर्धारण सम्प्रभु राज्यों की भाँति नहीं करती बल्कि उस सामान्य वायविधि के आधार पर करती है जिसे सघीय सरकार निश्चित करती है। वस्तुतः सघ गणराज्यों की सरकारें विदेशों से केवल व्यापारिक सम्बन्ध ही स्थापित कर सकती हैं, राजनयिक नहीं। हरमन फाइनर ने ठीक कहा है कि "जब सघ गणराज्यों को फुसफुसाने की आज्ञा नहीं दी जाती तो उनके सघ से पृथक् होने का प्रश्न ही नहीं उठता।" इस तथ्य की अपेक्षा नहीं की जा सकती है कि सोवियत सघ के किसी एक एकक ने सघ से पृथक् होने के अर्थिकार का प्रयोग नहीं किया। वस्तुतः सोवियत सघ में सघ से पृथक् होने की प्रवृत्ति को ही देशद्रोहिता की सजा दी जाती है। पाचवें, अनुच्छेद 74 के अनुसार, "सोवियत सघ के कानून सभी सघ गणराज्यों के भूखण्ड पर समान रूप से लागू होता है। यदि अखिल सघीय कानून और सघ गणराज्यों के कानून में कोई विरोध होता है तो अखिल सघीय कानून ही लागू होता है।" छठे, सोवियत सघ की सत्ताओं को सघ गणराज्यों की सत्ताओं पर अनेक प्रकार के अधिकार हैं। उदाहरणतः, सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम एवं मंत्रपरिषद् सघ गणराज्यों की मंत्रपरिषदों की आन्तवियों और निष्णयों को रद्द कर सकती हैं यदि वे अखिल सघीय कानून के विपरीत हैं। सातवें सोवियत सघ की कम्युनिस्ट पार्टी की सर्वव्यापक और व्यावहारिक स्थिति एवं उमका रक्षाधिकार सोवियत सघ की सघीय व्यवस्था पर केन्द्रीकरण का धारा है। निम्नलिखित सघ गणराज्यों की कम्युनिस्ट पार्टियों के अपने संगठन हैं परंतु वे

प्रोक्यूरेटरी व्यवस्था की तीसरी विशेषता यह है कि सविधान प्रोक्यूरेटर जनरल अथवा उसके अधीन प्रोक्यूरेटरो की नियुक्ति के लिए कोई विशेष योग्यतायें निर्धारित नहीं करता। वतमान समय में उनके नियुक्ति के समय जिन बातों पर ध्यान दिया जाता है, उनमें प्रमुख निम्न हैं—

(i) वह कम्युनिस्ट पार्टी का सदस्य हो अर्थात् उच्च कोटि का कम्युनिस्ट नेता तथा कम्युनिस्ट सिद्धांतों में पारंगत होना चाहिये।

(ii) उसके पास कानून की डिग्री (Law Graduate) हो।

(iii) प्रोक्यूरेटरी एक एकीकृत सेवा है। इसमें प्रवेश 6 माह के परीक्षण काल (Probation) के आधार पर होता है, फिर प्रत्याशी को एक वर्ष के लिए प्रोक्यूरेटरी में शामिल किया जाता है। उसके बाद प्रत्याशी का नियमित रूप से निर्धारित समय के लिए नियुक्त किया जाता है।

कायकाल (Term)—अनुच्छेद 167 के अनुसार “सोवियत सघ के प्रोक्यूरेटर जनरल से लेकर सभी अधीनस्थ स्तरों के प्रोक्यूरेटरो का कायकाल पाँच वर्ष है।”-

काय एवं शक्तियाँ (Functions and Powers)—प्रोक्यूरेटर जनरल के काय एवं शक्तियाँ मुख्यतः निरीक्षणात्मक हैं। इस पर भी उसके काय महत्त्वपूर्ण और व्यापक हैं। उसकी स्थिति सर्वोच्च न्यायालय से भी महत्त्वपूर्ण है। वह एक अभियोक्ता, अभियुक्त के अधिकारों का रक्षक, न्यायाधीश और समाजवादी व्यवस्था का संरक्षक है। वह न्यायालय के निर्णयों के विरुद्ध विरोध प्रकट कर सकता है, उच्च न्यायालय में उसके विरुद्ध अपील कर सकता है, सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम को छोड़ कर उसके निर्णयों को कोई रद्द नहीं कर सकता। अन्य सभी कमचारियों पर उसके आदेशों का बाध्यकारी प्रभाव होता है।”

प्रोक्यूरेटर जनरल के मुख्य काय निम्न हैं—

1 सामान्य निरीक्षण (General Supervision)—अनुच्छेद 164 सोवियत सघ के प्रोक्यूरेटर जनरल और उसके अधीन प्रोक्यूरेटरो सभी मंत्रालयों, राजकीय समितियों और विभागों प्रतिष्ठानों, संस्थाओं और संगठनों, जन प्रतिनिधियों की स्थानीय सोवियतों की कार्यकारी प्रशासनिक निकायों सामूहिक फार्मों, सहकारी तथा अन्य सावजनिक संगठनों, अधिकारियों और नागरिकों द्वारा कानूनी के ठीक-ठाक तथा एक रूप परिपालन के निरीक्षण का सर्वोच्च अधिकार प्रदान करता है। उसका काय कानून की उल्लंघनाओं का पता लगाना, उन्हें रोकने के लिए आवश्यक कदम उठाना और यदि आवश्यक हो तो अपराधों के विरुद्ध मुकदमा चलाना है।

त्रिया बढ़ाकर उनके प्रयासों को एकजुट किया जाता है। सोवियत संघ को सर्वोच्च सोवियत संविधान की प्रणाली का नेतृत्व करती है, प्रत्येक उच्च सोवियत निम्न सोवियत पर नियंत्रण रखती है और उदात्त कार्य का निरीक्षण करती है, सभी निम्नतर सोवियतों के लिए अपने से उच्चतर सोवियत के निर्णयों का पालन करना अनिवार्य है। संक्षेप में, उच्च सोवियतें नियंत्रण लेती हैं और नीति को निर्धारित करती हैं जबकि निम्न सोवियतें उन्हें लागू करती हैं। जूलियन टाउडर ने ठीक कहा है कि "राजनीतिक बुद्धि सुभाव और जिम्मेदारी का नीचे से ऊपर की ओर प्रवाह होता है और बानूनों, शक्तियों, आदेशों और अनुदेशों का ऊपर से नीचे की ओर प्रवाह होता है।"

3 कम्युनिस्ट पार्टी और लोकतांत्रिक केंद्रीकरण—सोवियत संघ की कम्युनिस्ट पार्टी के संगठनात्मक ढांचे का निर्देशक सिद्धांत ही लोकतांत्रिक केंद्रीकरण का सिद्धांत है। पार्टी संगठन में इस सिद्धांत को जिन चार अर्थों में प्रयोग किया जाता है वे निम्न हैं—

(i) निम्नतम से लेकर उच्चतम तक पार्टी की सभी नेतृत्वकारी मंथानों का निर्वाचन।

(ii) समय-समय पर पार्टी संस्थापना द्वारा अपने पार्टी संगठनों तथा उच्च संस्थाओं के सामने रिपोर्ट पेश करना अर्थात् निम्न संस्थाओं की उच्च संस्थाओं के प्रति नियतकालिक जवाबदारी।

(iii) बठोर पार्टी अनुशासन और अल्पमत द्वारा बहुमत की बात मानना अर्थात् अल्पमत बहुमत के निर्णयों का मानने के लिए बाध्य है।

(iv) निचली संस्थाओं द्वारा उच्च संस्थाओं के निर्णयों का अनिवार्य पालन।

उपरोक्त पहले दो तत्वों [बिंदु (i) और (ii)] से जहां लोकतांत्रिक अर्थात् स्वतंत्रता की अभिव्यक्ति होती है वहां बाद वाले दो तत्वों [बिंदु (iii) और (iv)] से अधिनायकवाद और अनुशासन अर्थात् केंद्रीकरण की अभिव्यक्ति होती है। दूसरे शब्दों में, पार्टी में सभी स्तरों पर नीति के मुद्दों पर विचार विमर्श की स्वतंत्रता दी जाती है वाद-विवाद को प्रोत्साहन दिया जाता है, आलोचना प्रति आलोचना को भी स्वीकार किया जाता है। परन्तु इस सब की स्वतंत्रता उस समय तक दी जाती है जब तक निर्णय नहीं लिया जाता। जब मतदान द्वारा बहुमत की राय का पता लगा लिया जाता है और नियुक्त हो जाता है तो केंद्रीकरण अर्थात् पार्टी अनुशासन का आगमन हो जाता है अर्थात् नियुक्त हो जाने के बाद विरोध या विमत को स्वीकार नहीं किया जाता और पार्टी एक समष्टि अर्थात् एक आदमी की तरह कार्य करती है। इस तरह पार्टी नीतियां और मुद्दों पर जन इच्छा का भी ज्ञान लेती है और उन्हें लागू करने के लिए आवश्यक अनुशासन और एकता भी प्राप्त कर लेती है। "लोकतांत्रिक केंद्रीयतावाद का मूलो यह है कि यह बठोर केंद्रीयतावाद का व्यपार पार्टी लोकतांत्रिक के साथ पार्टी नेतृत्व की

दस्तावेज प्राप्त कर सकता है। वह गैर कानूनी कार्यवाहियों के लिए कमचारियों के विरुद्ध अनुशासनारम्भ कायवाही शुरू कर सकता है।

5 नागरिक शिकायतों की सुनवाई करना—सावियत सविधान अपने नागरिकों को भारतीय सविधान की भांति अधिकारों की रक्षा हेतु सर्वधानिक उपचारों का कोई अधिकार प्रदान नहीं करता। इनके अतिरिक्त सावियत सघ की सर्वोच्च 'यायालय नागरिक' अधिकारों का कार्यपालिका निरवृणता अथवा विधायी अत्याचार से को-रक्षण प्रदान नहीं कर सकती क्योंकि उनके पास अमरीकी सर्वोच्च 'यायालय की भांति याचिका पुनरावलोकन का कोई अधिकार नहीं। वस्तुतः सोवियत सघ म वदी प्रत्यक्षीकरण जैसी कोई चीज नहीं। सोवियत सघ में प्रोक्यूरेटरी ही एक ऐसी निकाय है जो नागरिकों को कुछ संरक्षण प्रदान कर सकती है क्योंकि उसे ही नागरिकों की शिकायतें सुनने का अधिकार है, वह ही उनकी जांच पड़ताल कर सकती है अथवा क्षतिपूर्ति के लिए आवश्यक कायवाही कर सकती है। परन्तु प्रोक्यूरेटरी द्वारा प्रदान किये जाने वाला यह संरक्षण अनिश्चित अवस्था में रहता है और नागरिकों को वास्तव में कोई संरक्षण नहीं मिल पाता। प्रथम, प्रोक्यूरेटर जनरल और उसके अधीनस्थ प्रोक्यूरेटर पार्टी नियंत्रण के अधीन होने हैं और उन्हें पार्टी नीतियों एवं नियमों को स्वीकार करना पड़ता है। दूसरे, यदि पार्टी किसी व्यक्ति विशेष को दण्डित करना चाहे तो प्रोक्यूरेटरी उस किसी प्रकार का संरक्षण देने में असमर्थ होती है चाहे वह व्यक्ति कितना ही निर्दोष क्यों न हो। अथवा दण्ड कितना ही अनुचित अथवा अवैध क्यों न हो।

6 समाजवादी सम्पत्ति का रक्षण—इस स्थिति में प्रोक्यूरेटरी डकती, चोरी, आर्थिक दुरुपयोग व लाल फोताशाही अथवा प्रशासनिक कार्यों में अनावश्यक दण्ड, अर्थिक अनुशासन की उत्पत्ति एवं अधिकारियों की ज्यादतियों का पता लगाता है और आवश्यक कायवाही करता है। वह सोवियत सघ के अन्तुष्ठी, विध्वंसकों देशद्रोहियों एवं जानूसों तथा पूँजीवादी देशों के समर्थकों का पता लगाता है और उनसे विरुद्ध कामवाही करता है। उसकी आज्ञा के बिना किसी व्यक्ति को गिरफ्तार नहीं किया जा सकता परन्तु अपराध का मद्दह होना पर वह व्यक्ति को गिरफ्तार करवा सकता है।

7 कानूनों का सूत्रपात करना—अनुच्छेद 113 के अनुसार प्रोक्यूरेटर जनरल कानूनों के निर्माण हेतु पहल कर सकता है। स्वतन्त्र विश्व में किसी भी महा-यायवादी के पास इस प्रकार की शक्ति नहीं।

8 अधीनस्थ प्रोक्यूरेटरों की नियुक्ति—प्रोक्यूरेटर जनरल सघ गणराज्यों, स्वायत्त गणराज्यों क्षेत्रों, प्रदेशों और स्वायत्त प्रदेशों के प्रोक्यूरेटरों को नियुक्त करता है। सघ गणराज्यों के प्रोक्यूरेटर जिला और नगर प्रोक्यूरेटरों को नियुक्त

या क्षेत्र के आधार पर गठित नहीं किया गया बल्कि जाति और उपजातियों के आधार पर गठित किया गया है। अत्यधिक विकसित जातियों को सघ गणराज्यों में, उमस कम विकसित जातियों का स्वायत्त गणराज्यों में, उमस कम विकसित जातियों का स्वायत्त प्रदेशों और उमस कम विकसित और उपजातियों को स्वायत्त इलाकों में गठित किया गया है। दूसरे, सोवियत सघ में प्रत्येक सामाजिक सजातीय समूह की पहचान को भी बनाय रखा गया है। उदाहरणतः, मध्य गणराज्यों के नाम जातियाँ पर आधारित हैं जैसाकि उक्राइनी सोवियत समाजवादी गणराज्य ने अपने नाम को उक्रैन जाति के नाम से ग्रहण किया है। तीसरे, सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत की राष्ट्रीयताओं की सोवियत में प्रत्येक सघ गणराज्य को 32, प्रत्येक स्वायत्त गणराज्य को 11, प्रत्येक स्वायत्त क्षेत्र को 5 और प्रत्येक स्वायत्त इलाकों को 1 प्रतिनिधि भेजने का अधिकार है। इस तरह सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के उच्च सदन में एक-दूसरे को समान प्रतिनिधित्व दिया गया है। चौथे, सोवियत सघ के प्रत्येक एक-दूसरे का अपना भण्डा, अपना प्रतीक और अपना राष्ट्रीय गान है, प्रत्येक अपने क्षेत्र में अपनी भाषा, संस्कृति और साहित्य का विकास कर सकता है तथा अपनी व्यवस्थापिका, यथायथ और शिक्षा के क्षेत्रों (स्कूलों एवं विश्वविद्यालयों) में अपनी भाषा का प्रयोग कर सकता है।

सोवियत सघ की सांस्कृतिक व्यवस्था में भी केंद्रीकरण की प्रवृत्ति पायी जाती है। प्रथम, सोवियत सघ राष्ट्रवाद को सम्भावित विघटनकारी शक्ति मानता है। यही कारण है कि सोवियत सघ में राष्ट्रीय अल्पसंख्यक अपने राष्ट्रीय एवं ऐतिहासिक वीरों की गाथा नहीं कह सकते, वे केवल सोवियत वीरों का ही गुणगान कर सकते हैं। दूसरे, रूसी लोग (रूसी, मंगोलो यूरेशियन, आदि) को अपनी वर्णमाला त्याग कर रूसी लिपि को अपनाना पड़ा है। भाषा की क्षति से उनकी परम्पराओं और इतिहास को क्षति पहुँची है। तीसरे, राष्ट्रीय अल्पसंख्यकों का रूसी भाषा में समीकरण (assimilation) हो रहा है, क्योंकि सामान्य प्रशासनिक और तकनीकी योग्यताएँ जो रूसी भाषा में उपलब्ध हैं वे राष्ट्रीय भाषाओं में उपलब्ध नहीं हैं। चौथे, यद्यपि सोवियत सघ में शिक्षा का अत्यधिक विस्तार हुआ है परन्तु शासन लोगों को पढ़ने के लिए वही सामग्री प्रदान करता है जो वह उन्हें पढ़ने के लिए देना चाहता है। लिपोनाड स्कापीरो ने ठीक कहा है कि "इसमें कोई संदेह नहीं कि सोवियत सघ के वर्तमान शासकों का उद्देश्य सघवाद से दूर हटना और अधिक से अधिक एकता की ओर बढ़ना है और पूर्ण समीकरण द्वारा राष्ट्रीय भेदों को समाप्त करना है।"

मूल्यांकन—लावनातिक केंद्रीकरण का सिद्धान्त जहाँ सोवियत लेखकों की प्रशंसा का पात्र रहा है, वहाँ यह पश्चिमी पूँजीवादी दशा के लेखकों का आलोचना का पात्र रहा है। सोवियत लेखक इसकी यह कहकर प्रशंसा करने

(iv) उच्च निकाय नीति सम्बन्धी नियम लेते समय अर्थात् राष्ट्रीय विकास के लिए आर्थिक और सामाजिक नीतियाँ निर्धारित करण समय निम्न निकायों द्वारा दिये गये सुझावों एवं स्थानीय आवश्यकताओं को ध्यान में रखती है।

(v) उच्च निकायों द्वारा नियम लेने के बाद समूचा राष्ट्र अर्थात् सभी सोवियतों, सभी राजकीय संस्थाएँ पार्टी और साधारणजन एकजुट होकर कार्य करते हैं अर्थात् सभी एक समष्टि या एक व्यक्ति की तरह कार्य करते हैं। नियम लेने के बाद उनके विरोध को स्वीकार नहीं किया जाता है।

(vi) सभी निम्न निकाय उच्च निकाय के नियंत्रण, निर्देशन और निरीक्षण में कार्य करती हैं। निम्न निकायों के लिए उच्च निकायों के नियमों और आदेशों को स्वीकार करना अनिवार्य है।

(vii) केन्द्रीय नेतृत्व सभ्यता के हितों से सम्बन्धित मौखिक नीतियों में एकरूपता उत्पन्न करता है, उन्हें लागू करने हेतु आवश्यक माग-निर्देशन करता है, और स्थानीय महत्त्व के विषयों में स्वायत्तता और विविधता का प्रदान करता है।

संक्षेप में, लोकतांत्रिक केन्द्रीकरण के सिद्धान्त द्वारा जहाँ नीतियों और नियमों पर जाइड्डा को जानने का प्रयास किया जाता है वहाँ उन्हें लागू करने के लिए आवश्यक अनुशासन और एकता भी प्राप्त की जाती है। लेनिन ने लोकतांत्रिक केन्द्रीकरण के अर्थ को स्पष्ट करते हुए कहा था कि यह 'निरीक्षण का केन्द्रीकरण है और कार्यों का विकेन्द्रीकरण है।' विशिस्की का मत है कि लोकतांत्रिक केन्द्रीकरण "राज्य के पृथक भागों की विशिष्टताओं और भागों का अवलोकन करते हुए स्थानीय स्वावलम्बन और स्वतन्त्रता को सुनिश्चित करता है। साथ ही साथ वह सामान्य सचेत इच्छा और सामान्य हितों एवं कार्यों द्वारा इन भागों को इकट्ठा करने की कोशिश करता है। लोकतांत्रिक केन्द्रीकरण मूलभूत प्रश्ना, सामान्य निर्देशन, एवं राज्य व्यापी योजनानुसार आर्थिक कार्यों में अधिकतम एकीकरण की पूर्वेकल्पना करता है।' अँग और जिक के अनुसार लोकतांत्रिक केन्द्रीकरण का अर्थ है कि 'स्थानीय इकाइयाँ उस समय तक अपनी इच्छाओंनुसार काम कर सकती हैं जब तक उनके उच्चतर शासन के उपकरण उनके कार्यों पर आपत्ति न करें।'

लोकतांत्रिक केन्द्रीकरण के सिद्धान्त का प्रयोग

सावियत राजनीतिक, आर्थिक और सांस्कृतिक क्षेत्र में लोकतांत्रिक केन्द्रीकरण के सिद्धान्त का व्यापक प्रयोग किया गया है। इसे निम्न भाषणों के अंतर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

1. सघोप व्यवस्था और लोकतांत्रिक केन्द्रीकरण—सोवियत सघ की सघोप व्यवस्था लोकतांत्रिक केन्द्रीकरण के सिद्धान्त पर आधारित है। इसका लोकतांत्रिक पहलू इस बात में निहित है कि सघ का प्रत्येक एकक सम्प्रभुता सम्पन्न सावियत समाजवादी राज्य है, प्रत्येक एकक का अपना पृथक सविधान है, प्रत्येक एकक अपने

3 सत्ता नीचे से ऊपर की ओर नहीं ऊपर से नीचे की ओर बढ़ती है—पश्चिमी लेखको का कहना है कि लोकतंत्र में सत्ता नीचे से ऊपर की ओर बढ़ती है ऊपर से नीचे की ओर नहीं बढ़ती जबकि सोवियत संघ में सत्ता वस्तुतः ऊपर से नीचे की ओर बढ़ती है। उदाहरणतः कम्युनिस्ट पार्टी की उच्चतम संस्था पार्टी कांग्रेस है जिसका अविवेशन पांच साल में एक बार होता है। कांग्रेस एक केन्द्रीय समिति का निर्वाचन करती है, जो कांग्रेस के अंत से अगली कांग्रेस के आयोजन तक कार्य करती है। केन्द्रीय समिति पोलितब्यूरो और सचिवालय आदि का निर्वाचन करती है, परंतु व्यवहार में पोलित ब्यूरो केन्द्रीय समिति और पार्टी कांग्रेस के प्रतिनिधियों का चयन करती है और चयन किये गये उम्मीदवारों को तब निर्वाचित कर दिया जाता है। शोसिज्क ने ठीक कहा है कि “शक्ति प्रतिकूल दिशा में बढ़ती है।”

4 अत्यधिक नियंत्रण—पश्चिमी लेखको का कहना है कि कम्युनिस्ट पार्टी का ढांचा पिरामिड की भांति होने में प्रत्येक उच्च संस्था निम्न संस्था पर पूर्ण नियंत्रण रखती है। केन्द्रीय समिति भी केवल ‘बातचीत करने वाला कौकम मात्र है जिससे पास कोई शक्ति नहीं’ वास्तविक शक्ति तो पोलितब्यूरो और सचिवालय के पास है। निम्न निकायों को बिना किसी बड़बड़ाहट के उच्च निकायों के आदेशों और निगाहों को लागू करना पड़ता है। यदि कोई निकाय या व्यक्तियों का कोई समूह बहुमत में भिन्न विचार रखता है तो उसकी भूमना की जाती है। इस तरह मास्को से लेकर नगर और ग्रामीण पार्टी इकाइयों तक एक ही नौकरशाही के आदेशों की बड़ी शक्ति रखती है। संक्षेप में जैसाकि जिबट ने लिखा है, “अनुशासन में सैनिकों की भांति, पैसे में धर्म प्रचारकों की भांति हमें कम्युनिस्ट धर्म-प्रचारकों के देवी समर्थन की भावना से रहित हाकर भी सामान्य सैनिकों से अधिक आत्म-उत्तरदायी होता है।”

समीक्षा प्रश्न

- 1 लोकतान्त्रिक केन्द्रीकरण से आप क्या समझते हैं? सावियत राजनीतिक व्यवस्था में इस किस सीमा तक अपनाया गया है?
- 2 “सोवियत संघ का ढांचा लोकतान्त्रिक, केन्द्रीकरण पर आधारित है जो पूँजीवादी दशा के नौकरशाही के केन्द्रीकरण से सवधा विपरीत है।” विवेचना कीजिए।

किसी रूप में राष्ट्रीय पार्टियां नहीं वे सोवियत संघ की कम्युनिस्ट पार्टी की शाखाएं माने हैं। इसके अतिरिक्त सोवियत संघ के सबसे बड़े एक-एक इसी सोवियत समाजवादी समाजवादी राज्य (RSFSR)—का ता सोवियत संघ की कम्युनिस्ट पार्टी से पृथक् कोई संगठन ही नहीं। सोवियत संघ में नीति सम्बन्धी सभी निर्णय कम्युनिस्ट पार्टी ही लेती है, वह ही उन्हें लागू करती है तथा उनको समोभा करती है। सोवियत संघ और उसके एक-एक की सरकारें उन्हें बल औपचारिक रूप से स्वीकार कर लागू करती हैं। न्यूमैन ने ठीक कहा है कि क्योंकि सारी नीति कम्युनिस्ट पार्टी से ही उत्पन्न होती है इसलिए इस बात का कोई महत्त्व नहीं कि सरकार का स्वरूप सघीय है अथवा नहीं।”

2 सोवियत व्यवस्था और लोकतांत्रिक केन्द्रीयकरण—सोवियत व्यवस्था लोकतांत्रिक केन्द्रीयकरण के सिद्धांत पर आधारित है। सभी सोवियतों के संगठन और कार्य इसी सिद्धांत से निर्देशित होना है और इसी से सोवियतों की प्रणाली की एकता को सुनिश्चित किया जाता है। जहां राज्य के सामान्य हितों का प्रश्न है वहां सभी प्रतिनिधिक मस्थाओं के कार्यों में समन्वय उत्पन्न किया जाता है और जहां आवादी (जनता) की विशिष्ट आवश्यकताओं का प्रश्न है वहां प्रत्येक सोवियत स्वतंत्र रूप से कार्य करती है।

सोवियतों की प्रणाली में लोकतांत्रिक तत्त्व इस बात में स्पष्ट है कि सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत से लेकर क्षेत्रों, प्रदेशों, जिलों और ग्रामों की सोवियतों तक सभी सोवियतों में जन प्रतिनिधित्वमूलक निर्वाचित निकाय है। प्रत्येक सोवियत का निर्वाचन सम्बंधित क्षेत्र की आवादी द्वारा होता है। प्रत्येक सोवियत अपने कार्यों के लिए अपने निर्वाचकों के प्रति उत्तरदायी है। प्रत्येक सोवियत सर्वोच्च सत्ता का अंग है और संविधान एवं कानून द्वारा निर्धारित सीमा के अंतर्गत पर्याप्त स्वतंत्रता का उपयोग करती है। प्रत्येक स्थानीय सोवियत संघ गणतन्त्रीय और अखिल मघीय महत्त्व के विषयों के विचार विमर्श में भाग लेती है और उच्च निकायों द्वारा नीति निर्धारित करने से पूर्व तब नीति सम्बन्धी मुद्दों पर सुलभ विचार विमर्श कर सकती है और सुझाव दे सकती है।

सोवियत प्रणाली में केन्द्रीयकरण का तत्त्व इस बात में स्पष्ट है कि सभी सोवियतों ‘संगठनमूलक एकता’ के सिद्धान्त पर आधारित है। जसाकि अनुच्छेद 89 में कहा गया है कि ‘जन प्रतिनिधियों की सोवियत राज्यसत्ता के निकायों की अखण्ड (एकीकृत) प्रणाली का गठन करती है।’ इस एकीकृत प्रणाली द्वारा ही राजकीय नीतियों के निर्धारण और कार्यान्वयन में एकता को सुनिश्चित किया जाता है। केन्द्रीय और स्थानीय हितों में सामंजस्य (मेल) बिठाया जाता है, सभी क्षेत्रीय स्तरों पर राजकीय मघीयों में समन्वयिता पायी जाती है और सघीय

वून, 1917 में सोवियतों की प्रथम अखिल रूसी कांग्रेस का आयोजन किया गया इसकी दूसरी कांग्रेस का आयोजन 7 नवम्बर, 1917 को किया गया, जिसने लेनिन को प्रधानमंत्री निर्वाचित किया। सन् 1922 में जब सोवियत सघ का निर्माण किया गया तो सोवियतों की अखिल रूसी कांग्रेस का नाम बदलकर सोवियतों की अखिल सघीय कांग्रेस कर दिया गया। सन् 1924 में सविधान के अंतगत यह सत्ता का सर्वोच्च अंग था। इसने ही सन् 1936 में मन्त्रालय सविधान को स्वीकार किया था तथा उसके बाद इसका नाम सावियत सघ की सर्वोच्च सोवियत पड़ गया था और रूस का नाम भी सावियत सघ रखा दिया गया था। सन् 1977 में सविधान के अंतगत भी सोवियत सघ की सर्वोच्च सावियत, सोवियत सघ में राज्य सत्ता की सर्वोच्च निकाय है और सावियतों की प्रणाली का नेतृत्व करती है।

सोवियतों की प्रणाली की विशेषतायें (Features of the System of Soviets)

सोवियत सघ की सावियतों की प्रणाली की मुख्य विशेषतायें निम्नलिखित हैं—

1. एकीकृत सोवियत प्रणाली—सोवियतों की प्रणाली की विशेषता यह है कि सभी सोवियतें अर्थात् सावियत सघ की सर्वोच्च सोवियत, सघ गणराज्यों की सर्वोच्च सोवियतें, स्वायत्त गणराज्यों की सर्वोच्च सोवियतें प्रादेशिक और क्षेत्रीय सोवियतें, स्वायत्त क्षेत्रों और स्वायत्त इलाकों की सोवियत जिला, नगर, नगरीय जिले, उपनगरे और ग्रामों की सोवियतें एकीकृत सोवियत प्रणाली में संगठित हैं। सभी सोवियतें संगठनात्मक एकता के सिद्धांत पर आधारित की गयी हैं। सभी सोवियतों और सर्वोच्च सावियतों के शीर्ष पर सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत है जिसके नेतृत्व में सभी सर्वोच्च सावियतें और सोवियतें कार्य करती हैं। सभी सोवियतें अपने-अपने में उच्च सोवियतों के आदेशों का पालन करती हैं और अपने-अपने सोवियतों के कार्यों का नियंत्रण, निर्देशन और निरीक्षण करती हैं। इस तरह सोवियतें 'नोक्तात्रिक' केंद्रीकरण के सिद्धांत पर कार्य करती हैं अर्थात् राज्य के सामान्य हितों में सभी सोवियतों के कार्यों में समन्वय उत्पन्न किया जाता है और जहाँ जनता की अर्थात् स्थान विशेष की विशिष्ट आवश्यकताओं का प्रश्न है वहाँ प्रत्येक सोवियत स्वतंत्र रूप से कार्य करती है।

2. स्थानीय सोवियतें प्रशासन तंत्र के अभिन्न अंग—सोवियतों की प्रणाली पश्चिम की इस अवधारणा का स्वीकार नहीं करता कि सघीय समस्यायें और स्थानीय स्वशासन की समस्यायें अलग-अलग होनी चाहिए। सावियत एकीकृत प्रणाली में सभी सोवियतें प्रशासन तंत्र की अभिन्न अंग समझा जाते हैं। सोवियत सघ में स्थानीय सावियतें भारत, ब्रिटेन और फ्रान्स में स्थानीय स्वशासन की

निर्विवाद सत्ता का उसके पार्टी सदस्यों द्वारा चुनाव और उनके प्रति जवाबदेही के साथ, पार्टी अनुशासन का ग्राम पार्टी सदस्यों की सृजनात्मक गतिविधि के साथ संयोग करना है।"

4 अर्थव्यवस्था और लोकतांत्रिक के द्वीकरण—सोवियत सभ की अर्थ-व्यवस्था का भी लोकतांत्रिक के द्वीकरण के सिद्धान्त पर आधारित किया गया है। जैसा कि बोरीस तोपोनोव ने कहा है कि "आर्थिक कार्यबलापों के मूलभूत प्रश्नों पर के द्वीकृत निर्देशन के साथ-साथ आर्थिक समुच्चय की निम्नतर कठिनायों की पहलकदमी और आत्मनिभरता का मेल बिठाया जाता है।" सर्वैधानिक व्यवस्थाओं भी अर्थव्यवस्था में लोकतांत्रिक के द्वीकरण की अभिव्यक्ति वती है। उदाहरण, अनुच्छेद 16 के अनुसार "सोवियत सभ की अर्थ व्यवस्था एक अखण्ड समुच्चय है जिसमें देश के सामाजिक उत्पादन, वितरण और विनिमय के सभी तत्त्व शामिल हैं। अर्थव्यवस्था का प्रबंध आर्थिक और सामाजिक विकास की रातकीय योजनाओं के आधार पर किया जाता है जिसमें शाखागत और क्षेत्रगत सिद्धान्तों का ध्यान में रखा जाता है और के द्वीकृत निर्देशन के साथ अलग अलग उद्यम समूहों और अर्थ संगठनों की आर्थिक आत्मनिभरता एवं पहलकदमी में मेल बिठाया जाता है।" अनुच्छेद 73 (5) के अनुसार सघीय सरकार 'देश की अर्थव्यवस्था का निर्देशन करती है, वैज्ञानिक और प्राविधिक प्रगति की मुख्य दिशाओं का निर्धारण करती है, प्राकृतिक संपादन के विवेकपूर्ण निष्कर्षण और संरक्षण के लिए सामान्य पना का निर्धारण करती है।"

सोवियत अर्थ व्यवस्था का लोकतांत्रिक पहलू इस बात से स्पष्ट है कि क्षेत्रों प्रदेशों, स्वायत्त प्रदेशों, स्वायत्त गणराज्यों और सभ गणराज्यों को अपने अपने क्षेत्र से सम्बंधित आर्थिक और सामाजिक विकास की योजनाओं का निर्माण करने, उन पर सुला विचार करने तथा सुधार हेतु सुझाव देने का अधिकार है परन्तु उसमें के द्वीकरण का तत्त्व इस बात में निहित है कि उह सघीय सरकार ही स्वीकृत करती है। वस्तुतः उनकी योजनाओं सोवियत सभ की आर्थिक और सामाजिक योजना के अनुरूप और उसके अभिन्न अंग के रूप में ही स्वीकार की जाती है।

आर्थिक नियोजन एक सघीय विषय है। इसीलिए पूरा सोवियत अर्थव्यवस्था पर सभ सरकार का नियंत्रण रहता है। सोवियत सभ का समेकित बजट (Consolidated Budget) होता है जिसमें सभ के सभी एका के बजट शामिल होता है। सभ गणराज्यों (एकको) के कोई पृथक बजट नहीं होना। सभ गणराज्यों की सभ सरकारों पर वित्तीय निभरता स्पष्ट है और यह तत्त्व वित्तीय के द्वीकरण का ध्यान है।

5 सांस्कृतिक व्यवस्था और लोकतांत्रिक के द्वीकरण सोवियत सभ की सांस्कृतिक व्यवस्था में भी लोकतांत्रिक के द्वीकरण की मूलक दिवती है। सांस्कृतिक व्यवस्था में लोकतांत्रिक की माया अधिक है। प्रथम, सोवियत सभ के एका की भूगोल

सोवियतों कायकारी, प्रशासनिक तथा दूसरे ऐसे निकायों को गठित करती हैं जो उनके प्रति उत्तरदायी होती हैं, सोवियतों उनके कार्यों पर सीधे नियंत्रण रखती हैं और सामान्य निर्देशन देती हैं। न्यायालय और प्रोफ़ेसरी निकायों पर भी सोवियतों का नियंत्रण है।

5 पेशेवर राजनीतिज्ञों की अनुपस्थिति—सोवियतों की प्रणाली पश्चिम की पेशेवर राजनीतिज्ञों की अवधारणा को स्वीकार नहीं करती। सोवियत संघ में ऐसा कोई पेशेवर राजनीतिज्ञ नहीं जिन्होंने राजनीति को अपना पेशा बना लिया है। प्रतिनिधित्व की सोवियत अवधारणा यह है कि सोवियतों अपने उद्देश्यों की पूर्ति सही ढंग से कर सकती हैं जब उनके सदस्य ऐसे हों जो निर्वाचित होने के बाद अपने पेशों को न छोड़ें, इससे सोवियतों के जनता के साथ सम्बन्ध सुदृढ़ होते हैं और वे सारी जनता को एक एकीकृत राज्य में संगठित करने में सफल होती हैं। प्रथम, सोवियतों के सदस्य, जीवन के किसी न किसी पहलू से सम्बन्धित होने के कारण, सोवियतों के समक्ष विविध पेशों की आवश्यकताओं और कठिनाइयों को प्रस्तुत कर सकते हैं और सोवियतों के निर्णय उन तक पहुँचा सकते हैं और उन्हें लागू करने में सहायक हो सकते हैं। यही कारण है कि सोवियतों की सदस्यता राज्य के सामाजिक स्वरूप के अनुरूप है और सरकारी कर्मचारी सभी सोवियतों के लिए निर्वाचन लक्ष्य कर सकते हैं। सोवियतों के सदस्यों में मजदूर सामूहिक किसान, प्रतिष्ठानों के अधिकारी, अन्य व्यवस्था के भिन्न भिन्न क्षेत्रों के विशेषज्ञ, विज्ञान, सङ्गति, शिक्षा, स्वास्थ्य रक्षा व्यापार, सार्वजनिक भोजन व्यवस्था, सामुदायिक सेवाओं के कर्मियों, विद्यार्थी और सैनिक भी होते हैं।

6 विपक्ष का अभाव—सोवियतों की प्रणाली के अंतर्गत किसी भी सोवियत में विपक्ष या विरोधी दल नाम जैसी कोई चीज नहीं, जैसा कि पश्चिमी देशों की संसदों (कांग्रेसों) में पायी जाती है। सोवियतों में एक ही पार्टी—कम्युनिस्ट पार्टी का एकदम शासन रहता है। कम्युनिस्ट पार्टी अथवा उसकी सहायक संस्थायें ही सोवियतों के लिए निर्वाचन में उम्मीदवार खड़ा कर सकती हैं। निर्वाचनों में प्रायः एक ही उम्मीदवार खड़ा किया जाता है। मतदाताओं ने पास कोई विकल्प उपलब्ध नहीं होते। विपक्ष के अभाव के कारण सोवियतों की कार्यवाही केवल औपचारिक मात्र बनकर रह जाती है। नीति सम्बन्धी नियम तो पहले ही कम्युनिस्ट पार्टी निर्धारित कर लेती है। सोवियतों तो केवल औपचारिक रूप से उन्हें स्वीकार कर लागू करती हैं। सभी सोवियतों में विधान निर्माण सम्बन्धी समस्त कार्य सर्व-सम्मति से सम्पन्न होना है। सोवियतों की कार्यवाही में विरोध या विमत या 'न' जैसी कोई चीज सुनाई नहीं देती।

7 सोवियतों और निर्वाचकों में घनिष्ठ सम्बन्ध—सोवियतों की प्रणाली में सोवियतों और उनसे सम्बन्धित निर्वाचकों में निरन्तर घनिष्ठ सम्बन्ध बना रहता

है कि यह सिद्धांत पश्चिमी देशों के नौकरशाही केन्द्रीकरण (Bureaucratic Centralism) से भिन्न ही नहीं बल्कि उससे अधिक लोकतांत्रिक है। उनका कड़ना है कि जहाँ नौकरशाही केन्द्रीकरण में नौकरशाही उत्तरदायित्व के बिना शक्ति (सत्ता) का प्रयोग करती है, निर्णयों को जाता पर लाद देती है और आजापालन की उपेक्षा करती है वहाँ लोकतांत्रिक केन्द्रीकरण में सत्त जनता के हाथों में रहती है जिसका प्रयोग जन प्रतिनिधियों की निर्वाचित सार्विकों पर ही है, निर्णय सोवियतों द्वारा लिये जाते हैं जो अपने निर्वाचकों के प्रति उत्तरदायी होते हैं। दूसरे, जहाँ नौकरशाही केन्द्रीकरण में शासन की स्थानीय इकाइयों का पर्याप्त स्वतंत्रता नहीं दी जाती वहाँ लोकतांत्रिक केन्द्रीकरण में उन्हें स्थानीय विषयों से सम्बन्धित पर्याप्त स्वतंत्रता दी जाती है। वे अपने विषयों के सम्बन्ध में उच्च इकाइयों की सुझाव देती हैं। जब स्थानीय इकाइयों के सुझाव पर उच्च इकाइयां निर्णय ले लेती हैं तो फिर किसी को उनका विरोध करने का अधिकार नहीं होता। इस तरह सोवियत लेखकों की धारणा है कि लोकतांत्रिक केन्द्रीकरण में खुला विचार विमर्श करती है और उनके सम्बन्ध में जन इच्छा को जानने, सामान्य हित के सामान्य कार्यों को लागू करने का अवसर मिल जाता है और उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए आवश्यक अनुशासन और एकता भी प्राप्त हो जाती है। नौकरशाही केन्द्रीकरण में अवसर उपलब्ध नहीं होते। लोकतांत्रिक केन्द्रीकरण के सिद्धांत की पश्चिमी लेखक मुख्यतः निम्न आधारों पर आलोचना करते हैं—

1 विरोधाभास—पश्चिमी लेखकों के अनुसार लोकतांत्रिक केन्द्रीकरण स्वयं में विरोधाभास है। लोकतंत्र केन्द्रीकरण को कुछ मात्रा की मांग करता है। यदि लोकतंत्र केवल एकलुप्त प्रणाली है जैसा कि सोवियतों की प्रणाली और कम्युनिस्ट पार्टी का सगठनात्मक ढांचा है तो वह लोकतंत्र नहीं।

2 अत्यधिक केन्द्रीकरण—पश्चिमी लेखकों का कहना है कि सिद्धांततः शासन की निम्न निकायों और पार्टी के साधारण सदस्यों की नीति सम्बन्धी निर्णयों में विचार विमर्श करने और सुझाव देने का अधिकार है परन्तु व्यवहार में उनकी भूमिका नगण्य है। सत्ता नेतृत्ववादी संस्थाओं और उच्चकोटि के नेताओं में निहित है। जैसा कि एडम की उल्लेख ने कहा है कि 'लोकतांत्रिक केन्द्रीकरण का व्यापार में अर्थ है केन्द्रीकरण और शीघ्र पर एक लघु समूह की पार्टी पर प्रधानता।' फेनसोड का मत है कि लोकतांत्रिक केन्द्रीकरण में केन्द्रीकरण का प्रमुख महत्त्व है। हेजाड सोवियत संघ की कम्युनिस्ट पार्टी की पार्टी कहते हैं स्थान पर एक 'सैनिक सगठन' कहना अधिक पसंद करता है। पश्चिमी लेखक कम्युनिस्ट पार्टी की तुलना एक पिरामिड से करते हैं जिनमें एक के ऊपर पत्थर रखा हुआ होता है जो अंत में एक नोबदार शिला बनकर रह जाती है जो सबसे ऊँची होती है और वही से पार्टी की सभी गतिविधियों को नियंत्रित किया जाता है।

होने का अधिकार नहीं। सामान्यतः कोई भी नागरिक दा से अधिक सोवियतों में निर्वाचित नहीं हो सकता। निर्वाचनों में सरकारी कर्मचारी भाग ले सकते हैं। निर्वाचनों की विशेषता यह है कि उनमें केवल कम्युनिस्ट पार्टी या उसकी सहायक संस्थायें ही उम्मीदवारों का नामजद कर सकती हैं। चुनावों में एक उम्मीदवार ही खड़ा किया जाता है। इस व्यवस्था से निर्वाचनों की औपचारिकता स्पष्ट हो जाती है। निर्वाचन क्षेत्र एक प्रतिनिधि वाले निर्वाचन क्षेत्र होते हैं। निर्वाचन व्यय राज्य वहन करता है। निर्वाचनों में जनता अत्यधिक सक्रिय भाग लेती है। निर्वाचनों में प्रायः 99% तक मतदाता भाग लेते हैं।

सोवियतों के प्रतिनिधियों को वतन अपने काम के स्थान पर मिलता है। दूसरे शब्दों में, सोवियतों में प्रतिनिधियों के कार्य को सामाजिक कार्य समझा जाता है। प्रतिनिधियों का सोवियतों के अधिवेशनों के समय तथा जन प्रतिनिधि के कार्य भार को निभाने के लिए नियमित काम से छुट्टी मिल जाती है और छुट्टी के लिए उन्हें औसत वेतन मिलता रहता है।

सभी सोवियतों में प्रतिनिधियों को जनता के सर्वोच्च अधिकार सम्पन्न प्रतिनिधि समझा जाता है। वे सोवियतों के काम में भाग लेते हैं, देश के संचालन के प्रश्न हल करने हैं और विशाल सगठनात्मक और परिनिरीक्षणत्मक काम करते हैं।

सोवियतों के प्रतिनिधि कुछ उम्मीदवारों का उपभोग करते हैं अर्थात् जन प्रतिनिधि जिस सोवियत का सदस्य है उसकी अनुमति के बिना और सोवियत के अधिवेशनों के बीच की अवधि में क्रमशः सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम की अथवा स्थानीय सोवियत की कार्यकारिणी की अनुमति के बिना उस पर मुकदमा नहीं चलाया जा सकता, उसे गिरफ्तार नहीं किया जा सकता अथवा अदालतों की तरफ से उसका खिलाफ कोई प्रशासनिक कार्यवाही नहीं की जा सकती। प्रतिनिधि का मुख्य कर्तव्य यह है कि वह सम्बन्धित सोवियत में अपने मतदाताओं की इच्छाओं और हितों को सुसंगत रूप से व्यक्त करे, समादेशों (Mandates) का पालन करे, तथा निर्वाचकों को अपने तथा सोवियतों के कार्यों की रिपोर्ट प्रस्तुत करे।

2. **कायकाल**—अनुच्छेद 90 के अनुसार सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत सभ गणराज्यों की सर्वोच्च सोवियतों और स्वायत्त गणराज्यों की सर्वोच्च सोवियतों का कायकाल पांच वर्ष है जबकि स्थानीय सोवियतों का कायकाल ढाई (2½) वर्ष है। सोवियतों का निर्वाचन सम्बन्धित सोवियत के कायकाल की समाप्ति के दो महीने पूर्व होता है।

3. **अधिवेशन**—सोवियत सभ, सभ गणराज्यों और स्वायत्त गणराज्यों की सर्वोच्च सोवियतों के अधिवेशन साल में कम से कम दो बार बुलाये जाते हैं, प्रदशों और क्षत्रों की सोवियतों के अधिवेशन साल में कम से कम चार बार बुलाये जाते

सोवियत-व्यवस्था

(The Soviet-System)

अथ एव उदय

सोवियत शब्द रूसी भाषा का एक शब्द है जिसका अर्थ है समा या परिपद। इस तरह सोवियत प्रतिनिधियों की एक मभा या परिपद है जिसका निर्वाचन किसी फैक्टरी में काम करने वाले मजदूरों अथवा किसी रेजि-मेन्ट (सैनिक टुकड़ी) में काम करने वाले सिपाहियों अथवा ग्रामों में खेतों या सामूहिक फार्मों पर काम करने वाले किसानों अथवा अन्य प्रतिष्ठानों में काम करने वाले कर्मियों अथवा इस प्रकार के समुच्चय द्वारा किया जाता है। सोवियतें सोवियत सभ की अपनी मस्थायें हैं। विश्व के किसी अथ देश में इनने सत्ता कोई अथ निकाय नहीं।

सोवियत सभ में सोवियतो¹ का उदय सोवियत राज्य की स्थापना से पूर्व सन् 1905 में जार निकोलस द्वितीय के विरुद्ध जन समूहों के आतंककारी सभों के दौरान हुआ था। आरम्भ में इनका स्वरूप हड़ताल समितियाँ जैसा था। पहले इवानोवो वोनसेन्स्क (Ivanovo-Vonzesensk) नगर में और फिर सेन्ट पीटर्स-बर्ग के नगर में इस प्रकार की हड़ताल समितियों का निर्माण किया गया था, जिन्हें मजदूर प्रतिनिधियों की सोवियतों¹ की मभा दी गयी थी। यद्यपि सन् 1905 में जार की सत्ता ने इन सोवियतों का दमन कर दिया था, परन्तु फरवरी 1917 की आतंक में ये पुनः जीवित हो गयीं और आतंक की शक्तिशाली निकाय बन गयीं। लेनिन ने इन सोवियतों का आतंक की निकायों से राज्य सत्ता को निकायों में बदल दिया। लेनिन का नारा था "सारी सत्ता सोवियतों को" (All Power to the Soviets)

- 1 सोवियतें किसी राजनीतिक पार्टी की कल्पना की उपज नहीं थी—उन्हें स्वयं जनसाधारण ने ठेठ पहली रूसी आतंक (1905) के समय ही जन्म दिया था।

- (iii) स्थानीय सबुचित प्रवृत्तियों का घटाना ।
 (iv) सबुचित विभागीय मनोवृत्ति को दूर करना ।
 (v) कुप्रबंध, बर्बादी और फिजूलखर्ची, लालफीताशाही और नौकरशाही को दूर करना ।
 (vi) राजतंत्र (सरकारी विभागों) की कायवाही में सुधार लाने में सहायता देना ।

2 स्वयं या अपने द्वारा स्थापित निकायों के माध्यम से राज्य के आर्थिक, सामाजिक और सांस्कृतिक विकास से सम्बंधित सभी क्षेत्रों का निर्देशन करना, फसले करना, उनकी कार्यक्षमता को सुनिश्चित करना एवं उनकी पूर्ति की जांच करना ।

3 सामूहिक स्वतंत्र और रचनात्मक विचार विमर्श करना तथा निष्पत्ति लेना ।

4 अपने कायकारी प्रशासनिक निकायों तथा अन्य निकायों की सोवियतों के समक्ष रिपोर्ट पेश करना ।

5 वे आधार तैयार करना जिससे नागरिक बड़े पैमाने पर सोवियतों के कार्य में शामिल हो सकें ।

6 नागरिकों का अपने कार्य और फैसलों के बारे में सूचना देना ।

7 अपने अधीन प्रशासनिक विभागों के कार्यों का निर्देशन करना ।

8 कानून और व्यवस्था बनाये रखना ।

9 कानूनों का पालन करवाना ।

10 नागरिकों के अधिकारों की रक्षा करना ।

11 स्थानीय आर्थिक और सामाजिक मामलों में निर्देशन देना ।

12 वार्षिक बजट तैयार करना तथा उन्हें स्वीकार करना ।

संक्षेप में, सोवियत जीवन का कोई ऐसा क्षेत्र नहीं जो सोवियतों के नियंत्रण निर्देशन या निरीक्षण से मुक्त हो । जसाकि लेनिन ने कहा था कि "सोवियतों हमारे देश में समस्त राज्य शक्ति का स्थायी और एकमात्र आधार बन चुकी हैं ।"

सोवियतों और कम्युनिस्ट पार्टी (Soviets and Communist Party)

सोवियत सभ में सोवियतों की प्रणाली और कम्युनिस्ट पार्टी दो पृथक् गठन हैं । दोनों का 'संगठनात्मक' दावा एक पिरामिड की भांति है । दोनों की निकायों का एक-दूसरे संगठन की निकायों का विषय नहीं होता । फिर भी दोनों संगठनों और उनके द्वारा निर्वाचित निकायों में किसी प्रकार का गठबंधन या प्रतिस्पर्धा उत्पन्न नहीं होती । दोनों गठनो निर्णय निर्वाह कार्य कर रहे हैं । दोनों ।

सम्पादा की भांति स्थान विशेष से सम्बन्धित समस्याओं मफाई, स्वास्थ्य, विद्युत, शिक्षा, आदि का प्रबंध करती है। वे उन कार्यों को भी करती है जो इन देशों में राज्य सरकारें करती हैं अर्थात् स्थानीय सांघियतों क्षेत्र के राजनीतिक, आर्थिक और सांस्कृतिक विकास का निर्देशन करती हैं अपने क्षेत्र में कानून और व्यवस्था को बनाये रखती हैं, आदि। इन कार्यों के सम्पादन के लिए वे कार्यकारी समितियाँ का निर्वाचन करती हैं जो उनके प्रति उत्तरदायी होती हैं। वे विभागों को भी स्थापना करती हैं जो प्रशासन की किसी शाखा उद्योग, व्यापार आदि का संचालन करते हैं। इनीनिय स्थानीय सांघियता को सोवियत संघ के राजनीतिक आधार कहा गया है। सोवियत समाजवादी वाक्यस्था, जैसाकि लेनिन ने कहा था, उन्हीं पर निर्भर करती है। वेबून ठीक ही कहा है कि 'सड़को से पानी की सवाआ तक, बलब गहों और नृत्यगहों से लेकर स्कूलों, नाट्यशाळाओं और अस्पतालों तक ग्राम में वस्तुन कोई ऐसी चीज नहीं जिम सांघियत मावजनिक व्यय संगठित, नियमित या व्यवस्थित न कर सकती है।' अनुच्छेद 146 सांघियता को 'संघ गणतन्त्रीय और अखिल संघीय विषयों पर विचार विमर्श में भाग लेने और उन पर सुझाव देने' का अधिकार भी देता है।

3 निर्वाचित एवं सर्वोच्च निकाय (Elected and Supreme Bodies)— सभी सांघियतों जन प्रतिनिधित्वमूलक निर्वाचित निकाय हैं। सभी अने अने क्षेत्र की जनता (ग्रामादी) द्वारा सांघभूमि, समान और प्रत्यक्ष मतदाधिकार के आधार पर युक्त मतदान द्वारा निर्वाचित होती हैं।

सोवियतों जनसत्ता के सर्वाधिक उपयुक्त रूप हैं। वे जनता के विचारों को व्यक्त और कार्यान्वित करती हैं। अतः राजकीय निकायों की प्रणाली में उनकी के द्नीय स्थिति है। वे राजसत्ता का उपयोग करती हैं और शेष सभी राजकीय निकाय उनके नियंत्रण में काम करती हैं और उनके प्रति उत्तरदायी हैं। जहाँ अन्य देशों की प्रतिनिधि सभायें केवल उच्च वर्गों का प्रतिनिधित्व करती हैं, वहाँ सोवियतों सबहारा वर्ग अघात समस्त मेहनतकश वर्ग का प्रतिनिधित्व करती हैं। जेसाकि कार्पिसकी ने कहा है कि "सोवियत शुद्ध लोकप्रिय सरकारें हैं और लोगों के मांस तथा हडिडया की बनी हुई हैं।"

4 शक्तिपृथक्करण के सिद्धांत की अस्वीकृति—सोवियतों का प्रणाली शक्ति पृथक्करण के सिद्धांत का स्वीकार नहीं करती। जैसाकि बोरीस तोपोर्नोव ने कहा है कि 'सोवियत सर्वान्गतिक कानून उन दृष्टिकोणों और अवधारणाओं का अस्वीकार करता है जो इस बात का समर्थन करती हैं कि राजकीय मशीनरी के दूसरे अंग निर्वाचित निकायों (सोवियतों) से औपचारिक रूप से स्वतंत्र और स्वायत्तम्बा होने चाहिए।' अनुच्छेद 2 के अनुसार "अन्य सभी राजकीय निकाय जन प्रतिनिधियों की सांघियता के नियंत्रण में हैं और उनके प्रति उत्तरदायी हैं।"

सोवियत प्रजातन्त्र

(The Soviet Democracy)

सोवियत राजनीतिक व्यवस्था के बारे में दो परस्पर विरोधी विचार पाये जाते हैं। एक विचार स्वतंत्र विश्व अर्थात् पश्चिमी जगत में स्वतंत्र वातावरण में पले लेखको एक नेताओं का है जो उसे शुद्ध अधिनायकवाद की प्रतिभूर्ति मानते हैं। इस विचार का समर्थन करने वाले प्रमुख लेखक हैं हरमन फाइनेर, डब्ल्यू. बी. मुनरो, आंग एडम्स, डी बेसिली, टाउस्टर, माईकेल जी फ्लोरेन्सकी डब्ल्यू. एच. चेम्बरलेन एफ. आई. राइट, मकाइघर, आर्द्रे गाइड, काटर, आदि। इन लेखकों की धारणा है कि सोवियत राजनीतिक व्यवस्था प्रजातन्त्र के आवरण में निरक्षुभता है, यह मध्य युगीन निदयता है। जसाकि एडम्स न कहता है कि "रूस विश्व में तानाशाही का अत्यधिक सुस्पष्ट उदाहरण है।" एफ. आई. राइट का मत है कि "सिद्धांत में राज्य प्रजातन्त्र प्रदान करता है व्यवहार में पार्टी उस छीन लेती है।" डब्ल्यू. बी. मुनरो न भी कहा है कि "सविधान के पठन मात्र में किसी भी व्यक्ति पर इसी शासन के बारे में पूरा भ्रामक प्रभाव पड़ सकता है क्योंकि सविधान केवल दिग्वादे में प्रजातन्त्र की रचना करता है वास्तव में नहीं।" अपने विचारों के पक्ष में पश्चिमी लेखक सविधान के अनुच्छेद 6 की ओर संकेत करते हैं जो सोवियत संघ की कम्युनिस्ट पार्टी को संवैधानिक मायता प्रदान करता है और उसकी नेतृत्वकारी भूमिका और पथ प्रदर्शक शक्ति को स्वीकार करता है। इस तरह सोवियत सविधान एक मात्र कम्युनिस्ट पार्टी के अस्तित्व को स्वीकार करता है। पार्टी की राज्य पर प्रधानता है पार्टी और सरकारी संस्थाओं में एकीकरण है, पार्टी और राज्य की सीमा रेखाओं का अभाव है, दोनों की सीमायें परस्पर व्यापी हैं। सोवियत संघ में विपक्ष अनुपस्थित है विमत प्रायः मृत है स्वतंत्र विचार एक अपराध है नागरिकों की स्वतंत्रतायें समाजवादी व्यवस्था द्वारा मर्यादित हैं प्रेस पर नियंत्रण है, गुप्त पुलिस, अंध शिविरा गुंडि करण आदि की भरमार है।

है। सोवियतो के सदस्य जहां सोवियतो को अपने निवाचका की आवश्यकताओं, इच्छाओं और आकांक्षाओं से भ्रवगत कराते है वहां व अपने निवाचको को अपनी सोवियतो की कायवाही की मूचना भी देने है। अनुच्छेद 107 के अनुसार यदि कोई प्रतिनिधि अपने निर्वाचको के विश्वास के औचित्य को सिद्ध नहीं करता अर्थात् वह अपने सार्वजनिक कर्तव्यो को करने में असफल रहना है तो कानून द्वारा स्थापित प्रक्रिया के अनुसार निर्वाचको के बहुमत के निणय मे उस किसी भी समय वापस बुलाया जा सकता है। सोवियतो म प्रतिनिधि का विकल्प भी उपस्थित होता है जो उसकी गतिविधियो और आचरण का पयवेक्षण करता रहता है। अतः निर्वाचका के लिए किसी भी प्रतिनिधि का बदलना सरल होता है। प्रतिनिधियो को वापस बुलाने की व्यवस्था स्टिडजरलैण्ड को छाडकर स्वतन्त्र विश्व के किसी अन्य देश मे प्रचलित नहीं।

सोवियतो का सगठन

(Organization of the Soviets)

1 सगठन—सोवियत संघ म सावियता का जाल बिछा हुआ है। सभी प्रकार की सोवियतो को दो वर्गों मे विभाजित किया जा सकता है। (i) सर्वोच्च सोवियतो का वय और (ii) स्थानीय सोवियतो का वय। सर्वोच्च सोवियतें सम्पूर्ण सोवियत संघ, संघ गणराज्यो और स्वायत्त गणराज्या के स्तर पर और स्थानीय सोवियतें क्षेत्रीय स्वायत्त प्रदेशो स्वायत्त इलाको, जिला नगरो, शहरी हलका, बस्तियो और ग्रामो मे सगठित की गयी है। भिन्न भिन्न स्तरों पर सर्वोच्च सोवियतो और स्थानीय सोवियतो की संख्या इस प्रकार है सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत, संघ गणराज्यो की 15 सर्वोच्च सोवियतें, स्वायत्त गणराज्यो की 20 सर्वोच्च सोवियतें क्षेत्रीय और प्रदेशो की क्रमशः 6 और 121 सोवियतें, स्वायत्त प्रदेशों की 8 सोवियतें, स्वायत्त इलाको की 10 सोवियतें, जिला स्तर पर 3 000 से अधिक सोवियतें नगर ग्राम स्तर पर 2,000 सोवियतें, बस्तो स्तर पर 3,700 सोवियतें और ग्राम स्तर पर 41,100 सोवियतें है। सोवियता के सदस्या की संख्या और संरचना भिन्न भिन्न है।

सोवियत संघ मे सभी सोवियतो के प्रतिनिधियो का निर्वाचन प्रत्यक्ष रूप से सम्बन्धित आवादी (जनता) द्वारा होता है। निर्वाचन सार्वभौम, समान और गुप्त मतदान द्वारा होता है। सविधान नागरिकों म किसी आधार पर कोई भिन्नता नहीं करता। अठारह (18) वय की आयु के प्रत्येक सोवियत नागरिक को मतदान करने और निर्वाचित होने का अधिकार है। केवल सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत म निर्वाचित होने के लिए 21 वय की आयु की आवश्यकता होती है। वे नागरिक जिन्हें कानून द्वारा पात्र प्रमाणित किया गया है उन्हें मतदान करने और निर्वाचित

प्रति उत्तरदायी है।, अनुच्छेद 107 निर्वाचकों के बहुमत को यह अधिकार देता है कि वह किसी भी समय उन जन प्रतिनिधियों को वापस बुला सकता है जो उनका विश्वासपात्र नहीं रहे। ब्रिटेन, अमरीका और भारत जस प्रजातांत्रिक देशों में निर्वाचकों को यह अधिकार नहीं। सोवियत संघ में निर्वाचन सावधान समान और प्रत्यक्ष मतदान द्वारा होता है, मतदान गुप्त होता है, 18 वर्ष की आयु के सभी सोवियत नागरिकों का मतदान करन तथा निर्वाचित होने का अधिकार है। केवल सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत में निर्वाचित होने के लिए 21 वर्ष की आयु की आवश्यकता है।

सोवियत राजनीतिक व्यवस्था के गैर प्रजातांत्रिक, (जिह पश्चिमी लेखक अधिनायकवादी कहते हैं) और प्रजातांत्रिक पहलुओं को निम्न भागों के अंतर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

1 एक दलीय व्यवस्था या शासन—सोवियत राजनीतिक व्यवस्था का विरुद्ध पश्चिमी लेखकों की सबसे बड़ी आपत्ति यह है कि वह केवल एक ही पार्टी—कम्युनिस्ट पार्टी के शासन को संवैधानिक भाष्यता प्रदान करती है, उसे सोवियत समाज की नेतृत्वकारी और पथ प्रदर्शन शक्ति प्रदान करती है तथा उसे राजनीतिक व्यवस्था, सभी राजकीय संगठनों एवं सांख्यिक संगठनों का नाभि केन्द्र मानती है। सोवियत संघ में समाजवाद विरोधी पार्टियों के गठन की कोई गुंजाइश नहीं। अनुच्छेद 51 सोवियत नागरिकों को केवल उन्हीं संगठनों में शामिल होने का अधिकार देता है जिन्हें कम्युनिज्म के निर्माण के लक्ष्यों के अग्ररूप संगठित किया गया है। अर्न्तव्य संविधान के अनुच्छेद 6 और अनुच्छेद 51 के कारण ही पश्चिमी लेखक सोवियत राजनीतिक व्यवस्था को प्रजातंत्र का निर्वेद्ध और अधिनायकवाद का मूर्तिरूप मानते हैं। उनकी धारणा है कि सही प्रजातंत्र वही विद्यमान हो सकता है जहां सत्तारूढ दल का विकल्प विद्यमान हो अथवा सत्तारूढ दल के निरकुश होने की सम्भावना होती है। क्योंकि कम्युनिस्ट पार्टी का कोई विकल्प नहीं, अतः सोवियत संघ की स्थिति फासीवादी-नाजीवादी राज्यों की तरह है। अर्नेस्ट बार्कर का कहना है कि “तब तक एक ही सामान्य विचारधारा की मांग की जाती है, एक ही दशक की भाष्यता दी जाती है और एक ही पार्टी को संगठन की अनुमति दी जाती है तब तक प्रजातंत्रात्मक राज्य की आधारभूत परिस्थितियां आवश्यक रूप से अनुपस्थित होती हैं।”

सोवियत लेखक और नेता पश्चिमी लेखकों की उक्त आपत्ति को स्वीकार नहीं करते। वे उसका खण्डन करने हैं। उनका कहना है कि विविध पार्टियों की आवश्यकता उस समाज में होती है जो विविध वर्गों में विभाजित होता है, क्योंकि इस प्रकार के समाज में ही विविध वर्गों के आर्थिक हित एक दूसरे के आधिकारिता से विपरीत होते हैं और प्रत्येक वर्ग अपने हितों की रक्षा

हे तथा जिल्लो, नगरो, दहातो और वस्तियो की सोवियतो के अधिवेशन माल म कम से कम छह बार बुलाये जात है । कानून द्वारा स्थापित प्रक्रिया के अनुसार सोवियतो के असाधारण अधिवेशन बुलाए जा सकत है । दो तिहाई सदस्यो के उपस्थित हाा पर ही अधिवेशन की कायवाही हा सकती है निणय उपस्थित हाा ताल सदस्या के साधारण बहुमत निणय स लिए जात है । अधिवेशन प्राय खुल हात है ।

सोवियतो के कार्य

(Functions of the Soviets)

सभी सोवियते राज्य सत्ता व निर्यातो की एकीकृत प्रणाली का गठन करती है । प्रत्येक सोवियत सर्वोच्च सत्ता का एक अंश है, प्रत्येक का अपना अधिनियम क्षेत्र है । प्रत्येक अपने अधिकार क्षेत्र में आने वाले पक्षों को हल करती है परन्तु, प्रत्येक सोवियत सारे राज्य के निणयों को लागू करने वाली और कार्यों को पूरा करने वाली निकाय भी है (a vehicle of State decisions) दूसरे शब्दों में राज्य के सामान्य हिता के सम्बन्ध में सभी सोवियतों के कार्यों में समन्वय उत्पन्न किया जाता है और स्थान विशेष की विशिष्ट आवश्यकताओं के सम्बन्ध में प्रत्येक सोवियत स्वतन्त्र रूप से कार्य करती है । दूसरे, सभी सोवियतें सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत के नेतृत्व में कार्य करती हैं, प्रत्येक सोवियत अपने में उच्च सोवियतों के आदेशों का पालन करती है और अपने से निम्न सोवियतों के कार्यों का नियंत्रण, निर्देशन और निरीक्षण करती है । तीसरे जसाकि अनुच्छेद 146 में कहा गया है, प्रत्येक स्थानीय सोवियत मण्डल-पीय और अन्विल मधीय महत्त्व के विषयों पर विचार विमर्श में भाग लेती है और उनक सम्बन्ध में अपने सुभाषण करती है ।" चौथे, सभी सोवियतें "कार्यरत निगमा" (Working Corporations) की भांति कार्य करती हैं अर्थात् वे व्यवस्थापिका और कार्यपालिका सम्बन्धी दोनों प्रकार के कार्य करती हैं । सावजनिक जीवन के सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण प्रश्नों पर निणय ही नहीं लेती बल्कि कानूना और अर्थ-वित्तीय दस्तावेजों को तयार भी करती हैं प्रशासनतन्त्र को गठित भी करती हैं उसमें कार्यों पर नियंत्रण भी रखती हैं और निणयों की कार्यान्विति को सुनिश्चित करती हैं तथा अपने कार्यों और निणयों की सूचना सम्बन्धित आवादी (जनता) का भी देती हैं ।

सोवियतों के कार्यों का विस्तृत ध्यान सविधान के भाग IV के अध्याय 12 के अनुच्छेद 12, के अनुच्छेद 92, 93, और 94 में किया गया है । इहे मुख्यतः निम्न बिन्दुओं द्वारा अभिव्यक्त किया जा सकता है—

1 जन नियंत्रण निकायों का गठन करना । ये नियंत्रण निकाय मुख्यतः निम्न कार्य करती हैं—

(1) राजकीय योजनाओं और दायित्वों की पूर्ति की जा

(2) राज्य के अनुशासन के उल्लंघन का कम करना ।

पार्टी, प्रगतिशील पार्टी प्रादि) का गठन, जो राजनीतिक जीवन के दक्षिण पक्ष में थी और यह कम्युनिस्ट बुजुर्गों का पार्टी का कहना था, सन् 1905 के पश्चात् किया गया था। अक्टूबर क्रांति की विजय के बाद जब दक्षिण पक्षी पार्टियों ने, विदेशी शक्तिओं के समर्थन और सशस्त्र सहायता में प्रतिक्रांति अर्थात् गृहयुद्ध मगठन करने का प्रयास किया तो उन्हें कम्युनिस्टों ने अर्थात् सोवियत सत्ता में विफल कर दिया। तब से अब तक सोवियत सघ में एक दलीय प्रणाली रही है। वर्तमान समय में भी सोवियत सघ में एक दलीय शासन और उसके मगठन के केन्द्रीकृत ढाँचे को बनाए रखने का मूल कारण यह है कि उसे आंतरिक और बाह्य विराधी शक्तियाँ पर अविश्वाम है। आन्तरिक दृष्टि से उस समाजवादी व्यवस्था में पूर्व के अन्तर्घोष, वग सघय और बुजुर्गों के बीच रो के पुन उदय होने का भय है। बाह्य दृष्टि में उस पूँजीवादी पश्चिम में, विशेषकर अमरीका में, भय है जो बुजुर्गों की प्रवृत्ति (सम्पत्ति या व्यक्तिगत स्वामित्व, शासन आदि) को बनाए देता है। अतः समाजवादी व्यवस्था का बुजुर्गों द्वारा से बचाने के लिए जहाँ कम्युनिस्टों के निरन्तर जागरूक रहने की आवश्यकता है वहाँ सोवियत सघ की शक्ति को सुदृढ़ बना के लिए एक दलीय शासन और समाज पर उसके नियन्त्रण को बनाए रखने की आवश्यकता है।

2 विपक्ष की अनुपस्थिति— सोवियत राजनीतिक व्यवस्था के विरुद्ध पश्चिमी लेखकों का एक अर्थ आपत्ति यह है कि वहाँ ब्रिटेन की भाँति “निष्ठावान विपक्ष” जैसी कोई चीज नहीं। उनकी धारणा है कि विपक्ष के अभाव में एक दलीय शासन निरकुश और सबसत्तावादी शासन में बदल सकता है। एक सुदृढ़ और सगठित विपक्ष ही सत्तारूढ़ दल को अष्ट होने से रोक सकता है। जितनी मात्रा में विपक्ष सुदृढ़ और सगठित होगा उतनी मात्रा में सत्तारूढ़ दल कुशल और सतक होगा। सोवियत राजनीतिक व्यवस्था का सबसत्तावादी स्वरूप इस बात से स्पष्ट है कि 67 वर्षों की समाजवादी व्यवस्था के बाद भी वह उसे चुनौती देने वाले मगठनों अर्थात् विराधी राजनीतिक पार्टियों के अस्तित्व को स्वीकार करने के लिए तैयार नहीं।

सोवियत लेखक और नेता पश्चिमी लेखकों की उक्त आपत्ति को भी स्वीकार नहीं करते। वे इसका खण्डन करते हैं। उनका कहना है कि पार्टी स्वयं विपक्ष के रूप में कार्य करती है। पार्टी आलोचना और आत्मालोचना में विश्वास करती है। पार्टी की प्रत्येक बैठक में गलतियों और भूल चूक का पता लगाया जाता है, उन्हें सुधारा जाता है तथा मगठन और कर्मियों के कार्यों का मूल्यांकन किया जाता है।

3 अत्यधिक केन्द्रीकृत व्यवस्था—सावियत राजनीतिक व्यवस्था के विरुद्ध एक आपत्ति यह है कि यह एक अत्यधिक केन्द्रीकृत व्यवस्था है। यह ‘एक संकल्प, एक आदेश’, “एक राज्य एक पार्टी, एक नेता” के सिद्धांत पर आधारित है।

पूरा तालमेल बना रहता है। दोनों सगठनों में पूर्ण तालमेल बने रहने के मुख्य कारण निम्न है—

1 कम्युनिस्ट पार्टी के नृत्व में ही सोवियतों को आरम्भ में क्रांति की निकाय बनाया गया था और उसके नृत्व में ही उन्हें क्रांति की विजय और समाजवादी व्यवस्था की स्थापना व पश्चात राज्य सत्ता की निकाया में बतल दिया गया।

2 पार्टी और सोवियता के सदस्यों में अत्यधिक तादात्म्य है। उनके सदस्य इतने घुले-मिले हैं कि यह भेद करना कठिन है कि कोई नेता या पदाधिकारी किस समय पार्टी के नेता के रूप में कार्य करता है और किस समय वह सोवियत के प्रतिनिधि या शासन के पदाधिकारी के रूप में कार्य करता है। पार्टी के जो सदस्य पार्टी की उच्च निकायों के सदस्य हैं वे ही सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत, उसकी प्रेसीडियम और मंत्रिमण्डल के सदस्य हैं। जैसाकि हफ और केनसोड ने कहा है कि सोवियत सघ में 'वास्तविक प्रधानमंत्री पार्टी का महासचिव है वास्तविक कैबिनेट पोलित ब्यूरो है और वास्तविक ससद केन्द्रीय समिति है।

3 सोवियत सघ में पार्टी ही केन्द्रीय निर्देशन शक्ति है। नीतियों के आरम्भ, निर्माण और कार्याविति की शक्ति वस्तुतः पार्टी के हाथों में केन्द्रित है। निस्संदेह सोवियतों और उनकी विभिन्न निकायों में विलय नहीं होता और वे स्वतंत्र रूप से बनी रहती हैं और वे मिटातत नीतियों के निर्माण और उनकी कार्याविति में हिस्सा लेती हैं परन्तु व्यवहार में पार्टी का पोलितब्यूरो ही नीतियों को निर्धारित करता है और पार्टी सचिवालय उन्हें लागू करता है तथा उनके बारे में आज्ञापति जारी करता है। शासन के औपचारिक अंग उनका केवल औपचारिक रूप से अनुसमयन कर उन्हें लागू करते हैं। जैसाकि वाटर ने कहा है कि "व्यवस्थापन और प्रशासन दोनों में नियंत्रण हर समय पार्टी के हाथों में रहना है। वह ही निर्णय करती है कि क्या होना चाहिए, क्या होना चाहिये, किस प्रकार होना और किसने द्वारा होना चाहिये।"

4 पार्टी सोवियता के माध्यम से ही जनता की लोकतांत्रिक इच्छाओं की पूर्ति करती है, उनके असातोष को शांत करता है। कम्युनिस्ट सिद्धांतों और कार्यों का प्रसार करती है। पार्टी सोवियता के माध्यम से ही सारी जनता को एक अखंड राज्य में सगठित करती है। जैसा कि स्तालिन ने कहा था कि "सोवियतों के सचार पेटिया है जो पार्टी को जन सगठनों (जनता) से जोड़ती है। ये वे सगठन हैं जो पार्टी के नृत्व में संहततक जनता को इकट्ठा करती है।"

समीक्षा प्रश्न

- 1 सोवियतों में क्या अभिप्राय है? सोवियत सघ में सोवियता के सगठन एवं कार्यों का वणन कीजिए।

की कार्योक्ति के लिए आवश्यक है। निर्णय लिये जाने के बाद ही पार्टी एक समष्टि अर्थात् एक आदमी के रूप में कार्य करती है।

4 निर्वाचन प्रणाली दिखावा मात्र—सोवियत राजनीतिक व्यवस्था के विरुद्ध एक आपत्ति यह है कि उसकी निर्वाचन प्रणाली दिखावा मात्र है। प्रथम सोवियत निर्वाचन, पश्चिमी देशों में होने वाले निर्वाचनों की भाँति, प्रतियोगी निर्वाचन नहीं होते। इनमें साधारण जनता राष्ट्रीय नेताओं का चयन नहीं करती। निर्वाचनों में नागरिक सोवियतों के प्रतिनिधियों का निर्वाचन करते हैं परन्तु उनके पास कोई विकल्प उपलब्ध नहीं होते, क्योंकि कम्युनिस्ट पार्टी प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्र के लिए एक ही उम्मीदवार खड़ा करती है। दूसरे, सोवियत निर्वाचनों में जिस 98 अथवा 99 प्रतिशत के समयन या मतदान की बात कही जाती है, वह स्वतंत्र विश्व में होने वाले मतदान की अभिव्यक्ति नहीं करता बल्कि फासीवादी नाजीवादी व्यवस्थाओं में होने वाले मतदान की अभिव्यक्ति करता है।

सोवियत लेखक और नेता पश्चिमी लेखकों की उक्त आपत्ति को स्वीकार नहीं करते, वे इसका खण्डन करते हैं। उनका कहना है कि सोवियत सभ में होने वाले निर्वाचन उसी प्रकार से प्रजातांत्रिक हैं जिस प्रकार से पश्चिम के देशों में होने वाले निर्वाचन प्रजातांत्रिक हैं। प्रथम अनुच्छेद 95 के अनुसार, सभी सोवियतों में प्रतिनिधियों का निर्वाचन सावभौम, समान और प्रत्यक्ष मताधिकार के आधार पर गुप्त मतदान द्वारा होता है। दूसरे अनुच्छेद 96 के अनुसार निर्वाचन सावभौम (Universal) होते हैं। 18 साल की उम्र वाले प्रत्येक सोवियत नागरिक को, यदि वह कानूनी तौर पर पागल प्रमाणित न ठहरा दिया गया हो, मतदान करा और निर्वाचित होने का अधिकार है। केवल सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत के लिए निर्वाचन होने के लिए 21 साल की उम्र की आवश्यक होती है। केवल साधारण नागरिक ही नहीं सरकारी कर्मचारी और मन्त्रिक भी निर्वाचन लड़ सकते हैं। यदि कोई प्रतिनिधि निर्वाचका के विश्वास के अतिरिक्त को सिद्ध नहीं करना अर्थात् अनुशाल सिद्ध होता है तो उस कानून द्वारा निर्धारित प्रक्रिया के अनुसार निर्वाचका के बहुमत के फैसले से किसी भी समय वापस बुलाया जा सकता है। सोवियत लेखकों का कहना है कि खिद्व जरलैण्ड का छोड़कर स्वतंत्र विश्व में कहीं जनप्रतिनिधियों की वापस बुलाने की व्यवस्था नहीं। इस तरह सोवियत नागरिकों की सान्नेदारों सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत से लेकर ग्राम, नगर या क्षेत्र की सोवियत तक है। वस्तुतः सोवियत नागरिकों की सान्नेदारों "बहुमुखी" है। जताकि तिडनी और ब्रिटिश सभ का कहा है कि "नागरिक के रूप में यह सोवियतों के निर्वाचनों में भाग लेना

दूसरा विचार समाजवादी जगत अर्थात् समाजवाद के बानावरण में पड़े हुए लेखकों एक नेताओं का है जो रूस के समाजवादी प्रजातंत्र का प्रजातंत्र का सर्वश्रेष्ठ रूप मानते हैं। इस विचार का समर्थन करने वाले मुख्य लेखक हैं स्तालिन, मेक्सिम गोर्की, अनातोले फ्रास, कार्पिन्सकी, विशिन्सकी, सिडनी और बट्रिस वॉब आदि। इन लेखकों की धारणा है कि अधिक प्रजातंत्र के बिना राजनीतिक प्रजातंत्र केवल मिथ है। सही प्रजातंत्र वही विद्यमान है जहाँ नागरिकों के लिए अधिक प्रजातंत्र को सुनिश्चित किया गया है, जसाकि स्तालिन ने कहा था कि 'वास्तविक स्वतंत्रता वही रह सकती है जहाँ शोषण का अंत कर दिया गया हो, जहाँ दूसरों पर कोई अत्याचार न हो, जहाँ कोई बेरोजगारी और निधनता न हो, जहाँ व्यक्ति को यह चिंता न हो कि कन उस काम मकान या रोटी से वंचित कर दिया जायगा। ऐम समाज में नागरिकों को वागज पर नहीं बल्कि वास्तव में स्वतंत्रता प्राप्त होती है।' यह लेखक ब्रेन्नेव संविधान के अनुच्छेद 34 में अधिक, राजनीतिक, सामाजिक और सांस्कृतिक क्षेत्रों में समानता की दी गयी गारण्टी की ओर संकेत करते हैं तथा उन अधिक और सामाजिक सुरक्षाओं (काम पाने, विधाम और आराम पाने, भरण पोषण पाने, स्वास्थ्य रक्षा, आवास पाने, परिवार का सुरक्षा पाने, आदि) की ओर भी संकेत करते हैं जिन्हें सोवियत संघ में साधारण से साधारण नागरिकों के लिए सुनिश्चित किया गया है।" पीटर वाइल्स ने स्पष्ट लिखा है कि "मुझे संदेह है कि कोई अन्य देश समानता की ओर इतनी तेज और व्यापक प्रगति दिखा सकता है।" पूँजीवादी देश, सम्पत्ति पर व्यक्तिगत स्वामित्व के कारण, अपने नागरिकों को उचित प्रकार की अधिक समानता और सामाजिक सुरक्षा प्रदान करने में असमर्थ है। इसी आधार पर सिडनी और बट्रिस वॉब ने सोवियत संघ को "सर्वश्रेष्ठ समान प्रजातंत्र" कहा है। एक अन्य लेखक ने भी कहा है कि "रूसी प्रजातंत्र अधिकांश बुजुर्ग प्रजातांत्रिक गणराज्यों से लाख गुणा अधिक प्रजातंत्र हैं।" विशिन्सकी का मत है कि सोवियत संघ "उच्च कोटि का प्रजातंत्र है।" मेक्सिम गोर्की का कहना है कि "रूसी प्रजातंत्र विश्व का सर्वाधिक सुनिश्चित प्रजातंत्र है।"

लेखक सोवियत राजनीतिक व्यवस्था के प्रजातांत्रिक पहलू को इस तथ्य से सिद्ध करते हैं कि पश्चिमी प्रजातांत्रिक राज्यों की भांति सोवियत संघ में भी शासन सत्ता का प्रतिम श्रेष्ठ सोवियत जनता है। ब्रेन्नेव संविधान का अनुच्छेद 2 इस बात को स्पष्ट व्यवस्था करता है कि 'सोवियत संघ में जनता सम्पूर्ण सत्ता की स्वामी है। जनता राज्य सत्ता का उपयोग जनप्रतिनिधियों की सोवियतों के माध्यम से करती है जो सोवियत संघ का राजनीतिक आधार हैं। अन्य सभी राजकीय संस्थाएँ जन प्रतिनिधियों का सोवियतों के नियंत्रण में हैं और उनके

सोवियत लेखक उपर्युक्त आलोचना को स्वीकार कर रहे हुए भी उसे अति शयोक्तिपूर्ण मानते हैं। उनका कहना है कि निःसन्देह नागरिकों को समाजवादी व्यवस्था और सोवियत राज्य के विरुद्ध विद्रोह करने का अधिकार नहीं परन्तु क्या स्वतंत्र विश्व का कोई देश अपनी व्यवस्थाओं या राज्य के विरुद्ध अपने नागरिकों को विद्रोह करने का अधिकार देता है? सोवियत लेखकों का कहना है कि जहाँ तक दृष्टियों की आलोचना करने और कार्यों में सुधार हेतु प्रस्ताव प्रस्तुत करने का प्रश्न है वहाँ सोवियत सविधान अनुच्छेद 49 में नागरिकों को यह अधिकार देता है।

सोवियत लेखकों और नेताओं का कहना है कि सोवियत सघ में नागरिकों को आर्थिक और सामाजिक क्षेत्र में जो सुरक्षाएँ प्राप्त हैं, वे स्वतंत्र विश्व के नागरिकों के लिए केवल स्वप्न मात्र हैं। बरोजगारी और अभाव की जिम्मेदारियों से स्वतंत्र विश्व का नागरिक पीड़ित है उनसे सोवियत नागरिक पीड़ित नहीं। सविधान नागरिकों को काम पाने, व्यवसाय का चयन करने, आराम और विश्राम पाने, आवास और शिक्षा प्राप्त करने, निःशुल्क चिकित्सा प्राप्त करने, विचार की सुरक्षा पाने के अधिकारों को प्रदान ही नहीं करता बल्कि उन्हें सुनिश्चित करने के लिए विविध व्यवस्थाएँ भी करता है। इस तरह आर्थिक और सामाजिक सुरक्षा के क्षेत्र में सोवियत सविधान स्वतंत्र विश्व के देशों का मागदर्शन करता है। स्वतंत्र विश्व 'कानून के समक्ष समानता' के जिस सिद्धांत की बात करता है वह वस्तुतः समान स्थिति (Equal standing) अथवा समान अवसर (Equal opportunity) की समानता है जिसका काइ नागरिक सभी लाभ ले सकता है जब उसके पास कानून के समक्ष समान रूप से खड़ा होने की क्षमता हो अर्थात् उसके पास पर्याप्त वित्तीय साधन हो अथवा शैक्षिक या सामाजिक योग्यताएँ हो। सोवियत नेता इस दावा का दावा करते हैं कि सोवियत सविधान सिद्धांत और व्यवहार दोनों में जीवन के प्रत्येक क्षेत्र में नागरिकों को समानता की गारण्टी देता है। सविधान नागरिकों में किसी आन्धकार पर कोई भिन्नता नहीं करता।

6 अमर्यादित शासन—सोवियत राजनीतिक व्यवस्था के विरुद्ध एक आपत्ति यह है कि सोवियत शासन अमर्यादित शक्तियों का उपयोग करता है। सविधान या राजनीति उसकी शक्तियों को अमर्यादित नहीं करती। प्रथम सोवियत सघ की सर्वोच्च यायालय सविधान की रक्षा या व्याख्या नहीं करता। यह कार्य प्रेसीडियम करती है। दूसरे 'यायालय नागरिक अधिकारों को कोई सुरक्षण प्रदान नहीं कर सकता क्योंकि उस यायालय पुनरावृत्तान का अधिकार नहीं। वह सर्वोच्च सोवियत द्वारा पारित किसी कानून को अर्थ में घोषित कर रहा नहीं

हेतु पार्टी का निर्माण करता है। उदाहरणतः पश्चिमी राजनीतिक व्यवस्था में परस्पर विरोधी पार्टियाँ इसलिये विद्यमान हैं कि वहाँ सम्पत्ति पर निजी स्वामित्व की व्यवस्था होने से समाज सम्पन्नो और विपन्नो में उत्पादन साधनों के स्वामियों (बुजुआ वगैरे एवं भूस्वामियों) और सम्पत्ति में हीन लोगों (सवहारा वगैरे) में विभाजित होता है। इस प्रकार के समाज में वास्तविक समानता न कभी विद्यमान होती है और न कभी विद्यमान हो सकती है। दूसरी ओर सोवियत सघ में समाजवादी व्यवस्था के लागू होने से सम्पत्ति पर सामाजिक नियंत्रण है। सोवियत समाज में शोषण को पूरा समाप्त कर दिया गया है। वहाँ न कोई शोषक है न शोषित। सोवियत समाज वगैरे हीन समाज है। वहाँ परस्पर विरोधी श्रेणिक हितों वाले वगैरे नहीं हैं, वहाँ केवल मेहनतकश और किसान लोग हैं जिनके हित समान हैं। जसाकि स्टालिन ने कहा था कि "जहाँ तक विविध राजनीतिक पार्टियों के अस्तित्व का प्रश्न है, हमारे विचार दूसरों से भिन्न हैं। एक पार्टी एक वगैरे का हिस्सा है, उसका अग्रणी भाग है। अनेक पार्टियाँ केवल वही विद्यमान हो सकती हैं जहाँ विरोधी वगैरे हों, जिनके हित एक दूसरे के विरुद्ध और असंगत हों, सोवियत सघ में ऐसे कोई वगैरे नहीं। सोवियत सघ में केवल दो ही वगैरे हैं— मेहनतकश और किसान। उनके हित एक दूसरे के विरुद्ध होने के स्थान पर एक दूसरे के पूरक हैं अर्थात् उनमें दोस्ती है अतः, सोवियत सघ में अनेक पार्टियों के विद्यमान होने का कोई कारण नहीं और न ही उनकी स्वतंत्रता का कोई कारण है।"

सोवियत लेखक और नेता कम्युनिस्ट पार्टी को जन हित की प्रतीक और सेविका मानते हैं। ब्रेझ्नेव ने साविधान के प्रारूप पर बोला हुआ कहा था कि "कम्युनिस्ट पार्टी सोवियत जनता की हरावल है, उसका सर्वाधिक सचेत और प्रगतिशील हिस्सा है जो सम्पूर्ण जनता के साथ अविच्छिन्न रूप में जुड़ा हुआ है।" पार्टी का जनता के हितों के प्रतिरिक्त कोई और हित नहीं है। पार्टी के अधिनायकत्व की बात कर पार्टी को जनता से अलग करने की कोशिश शरीर से हृदय को अलग करने की कोशिश के बराबर है। ज्यों-ज्यों सोवियत जनता कम्युनिज्म के निर्माण के जटिल और दायित्वपूर्ण कर्तव्यों को अधिनायकत्व हल करती जायेगी, कम्युनिस्ट पार्टी की भूमिका उत्तरोत्तर बढ़ती जायेगी।"

ऐतिहासिक दृष्टि से भी सोवियत लेखक और नेता एक दलीय शासन प्रणाली का समर्थन करते हैं। उनका कहना है कि ऐतिहासिक विकास के दौरान भी सोवियत सघ में एक दलीय प्रणाली का विकास हुआ जो उनके राजनीतिक जीवन की परम्परा बन गयी। इनका कहना है कि समय की दृष्टि से इसी समाजवादी लोकतांत्रिक मजदूर पार्टी सबसे पहले गठित (सन् 1898 में) पार्टी थी। प्रायः पार्टियों (17 अक्टूबर सघ सर्वप्राथमिक लोकतांत्रिक

पश्चिमी लेखक हमें बताने का प्रयास करते हैं, यह अतिशयोक्तिपूर्ण है। विमान, अन्तरिक्ष, आर्थिक, उद्योग आदि के क्षेत्र में की गयी प्रगति इस बात का प्रतीक है कि सोवियत सघ में स्वतन्त्र विचार मृत नहीं अस्तित्व में जीवित है। वह केवल समाजवादी व्यवस्था द्वारा मर्यादित हैं। सोवियत सघ में प्रवृत्तियों का मूल्यांकन करते हुए जैरी एक हँक ने लिखा है कि “यह व्यक्तिगत स्वतन्त्रता के लिए बढ़ते हुए दमन का काल नहीं रहा, यह नागरिक साझेदारी में गिरावट का काल नहीं यह समाज के अन्य स्तरों की तुलना में ‘नवीन चरण’ (कम्युनिस्ट दल के सदस्यों) की अधिक विशेषाधिकारों का काल नहीं रहा, यह सोवियत राजनीतिक व्यवस्था के पुनर्कीर्ण का काल नहीं रहा। उल्टे इन क्षेत्रों में नीति में प्रवृत्ति विपरीत दिशा में रही है।”

आर्थिक सुरक्षा और सामाजिक सेवाओं के क्षेत्र में सोवियत सघ में आश्चर्यजनक प्रगति की है। सोवियत सघ एक लोक कल्याणकारी राज्य है जिसमें लोगों के कल्याण पर अत्यधिक बल दिया गया है। सोवियत सघ में रोजगार की गारण्टी है, नागरिकों को भरण पोषण की चिन्ता नहीं सताती, घर (आवास स्थान) अत्यधिक सस्ते हैं स्वास्थ्य और चिकित्सा सेवाएँ सब साधारण को उपलब्ध है, शिक्षा निशुल्क है, आदि। संक्षेप में सोवियत सघ में नागरिक ‘अच्छा भोजन प्राप्त करते हैं, अच्छा कपड़ा पहनते हैं और उनकी अच्छी देखभाल होती है।’ अतः सोवियत नागरिक सन्तुष्ट हैं और वह समाजवादी व्यवस्था के विरुद्ध विद्रोह नहीं करता क्योंकि उसने यह सब कुछ कम्युनिस्ट पार्टी के नेतृत्व में प्राप्त किया है, अतः वह उसका नेतृत्व का भी समर्थन करता है। निरन्तर सोवियत सघ में सारी राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक और सांस्कृतिक व्यवस्था पर कम्युनिस्ट पार्टी का नियन्त्रण है परन्तु यह नियन्त्रण किसी विशिष्ट वर्ग या समूह या जाति या व्यक्ति के लिए नहीं, यह समस्त जनता, समूचे मेहनतकश लोगों के कल्याण के लिए है, यह विकास और प्रगति के लिए है। अतः जैसा कि समुअल हापर ने कहा है कि “सोवियत व्यवस्था के लिए पार्टी लाभकारी है, हानिकारक नहीं।” सोवियत प्रजातन्त्र स्वतन्त्र विश्व के प्रजातन्त्र से इस रूप में भिन्न है कि जहाँ सोवियत प्रजातन्त्र आर्थिक प्रजातन्त्र पर आधारित है वहाँ स्वतन्त्र विश्व का प्रजातन्त्र राजनीतिक प्रजातन्त्र पर आधारित है।

समीक्षा प्रश्न

- 1 “सोवियत सघ का मविधान सत्तर के मविधानों में सर्वाधिक लोकतन्त्रात्मक है।” विवचना कीजिए।

सिद्धांतत पार्टी और शामन का संगठनात्मक ढांचा लोकतांत्रिक केन्द्रीकरण पर आधारित है, परन्तु व्यवहार में वहाँ केन्द्रीकरण का बोधनाला है। जैसाकि एडम वी उलाम ने कहा है कि "लोकतांत्रिक केन्द्रीकरण का व्यवहार म अर्थ है केन्द्रीकरण और शीर्ष पर एक लघु समूह की पार्टी पर प्रधाता।" हेन्रिच कम्मुनिस्ट पार्टी के सगठन को एक "सैनिक सगठन" कहना ही अधिक पसंद करता है। लियो ट्राटस्की ने लेनिन की पार्टी को अवधारण पर शका व्यक्त करते हुए कहा था कि "पार्टी मेहनतकश श्रम का स्थान ले लेती है, पार्टी सगठन पार्टी का स्थान ले लेती है, केन्द्रीय समिति पार्टी का स्थान ले लेती है और अ नत अधिना-नायक केन्द्री समिति का स्थान ले लेता है।" लियो ट्राटस्की की शकयें सही सिद्ध हुई हैं, क्योंकि सिद्धांतत पार्टी कांग्रेस केन्द्रीय समिति का निर्वाचन करती है, केन्द्रीय समिति पोलित ब्यूरो, सचिवालय के सचिव और महासचिव का निर्वाचन करती है और वे उसके प्रति उत्तरदायी होते हैं, परन्तु व्यवहार में महासचिव और पोलितब्यूरो ही केन्द्रीय समिति और पार्टी कांग्रेस का नियंत्रित और निर्देशित करते हैं, उनके अधिवेशनों का आयोजन करते हैं, उनके द्वारा निर्वाचित होने वाले व्यक्तियों का चयन करते हैं। पार्टी कांग्रेस में उपस्थित होने वाले प्रतिनिधियों (Delegates) का निर्धारण भी पार्टी के उच्च नेता ही करते हैं। सोवियत सभ में शासन की वास्तविक सत्ता वायपालिका के हाथों में है, व्यवस्थापिका (सावियतो) के हाथों में नहीं और कार्यपालिका पर नियंत्रण पार्टी का है।

सोवियत लेखक और नेता पश्चिमी लेखकों की उक्त आपत्ति को स्वीकार नहीं करते। वे इसका खण्डन करते हैं। उनका कहना है कि पार्टी में न एक व्यक्ति का नेतृत्व है और न ही हो सकता है। केन्द्रीय समिति से लेकर प्राथमिक पार्टी सगठन के ब्यूरो तक पार्टी की सभी निर्देशक संस्थाएँ सामूहिक नेतृत्व के अधीन हैं और वे सभी निर्वाचनीय, प्रतिस्थापनीय और उत्तरदायी हैं। इससे अतिरिक्त पार्टी सगठन के सभी स्तरों पर निम्न सामूहिक रूप से लिये जाते हैं, जिसमें अनेक सदस्य भाग लेते हैं। उदाहरणतः पोलितब्यूरो एक सामूहिक संस्था है। उसका औपचारिक रूप से नियुक्त किया गया कोई नेता नहीं होता। जब कभी कोई नेता सामूहिक नेतृत्व के सिद्धांत की अवहलना करना है तो उस पदच्युत कर दिया जाता है, जैसाकि सन 1964 में पार्टी के महासचिव ख्रुशचेव को पदच्युत किया गया था। दूसरे, पार्टी की निम्नतर से लेकर उच्चतम तक सभी नेतृत्वकारी संस्थाओं का निर्वाचन होता है और निम्न संस्थाएँ उच्च संस्थाओं के प्रति उत्तरदायी होती हैं। तीसरे, पार्टी में नीतियाँ और मुद्दों पर खूबतर विचार विमर्श होता है। पार्टी सदस्यों को नीतियों की आलाचना करने, उनके विपक्ष प्रस्तुत करने की पूर्ण स्वतंत्रता है। बहुमत द्वारा निम्न लिये जाने के बाद ही नीतियों की आलाचना निषिद्ध है, जो उन्हें शक्ति की प्राप्ति और

कम्युनिस्ट पार्टी (The Communist Party)

“पार्टी हमारे युग का विवेक, सत्य और ईमान है।”

—लेकिन

पार्टी “व्यवस्था की वास्तविक प्रधान शक्ति है।”

—बेरी और बेरी

परिचय (Introduction)—सोवियत सघ म कम्युनिस्ट पार्टी का अत्यधिक महत्त्व है। सोवियत जीवन का कोई ऐसा क्षेत्र नहीं—राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक सांस्कृतिक, आदि—जिस पर पार्टी का नियंत्रण न हो अथवा वह जिसका निर्देशन या निरीक्षण न करती हो। सरकारी ढांचा, उसकी सभी निकाय और अ य सभी सावजनिक सगठन (ट्रेड यूनियन युवा कम्युनिस्ट लीग आदि) सोवियत सघ की कम्युनिस्ट पार्टी के सहायक सगठन है, वे सघ उसके कार्यों के सम्पादन और उद्देश्या की पूर्ति में महायक है। पार्टी के उच्च कोटि के नेता शासन सम्याग्रो एव सावजनिक सगठनों के सर्वोच्च पदो पर विद्यमान है। वस्तुतः सोवियत सघ की कम्युनिस्ट पार्टी के शीपस्य नेताग्रो और सोवियत सरकार के उच्च पदो पर विद्यमान पदाधिकारिया म इतना तादात्म्य है कि यह भेद कर पाना कठिन है कि कौन व्यक्ति किस समय पार्टी के नेता के रूप म कार्य करता है अथवा सरकार के पदाधिकारी के रूप म कार्य करता है।

सोवियत सविधान अनुच्छेद 6 में सोवियत सघ की कम्युनिस्ट पार्टी को सर्वपानिक मायता देता है। वह उसकी नेतृत्वकारी और पथ-प्रदशक शक्ति को स्वाकार करता है। वह उस नीति निर्धारण करने की शक्ति देता है। सविधान पार्टी की शक्ति पर कोई सीमायें नहीं लगाता। इस तरह सोवियत सघ की कम्युनिस्ट पार्टी असीम शक्तिया का प्रयोग करती है।

पार्टी का नाम—सोवियत सघ की कम्युनिस्ट पार्टी का नाम समय-समय पर बदलता रहा है। मन् 1898 म, अर्थात् पार्टी की पहली कांग्रेस म समय

है, उत्पादक के रूप वह श्रमिक सघों और सामूहिक कामों में भाग लेता है और उपभोक्ता के रूप में वह सहकारी समितियों में भाग लेता है।" राबर्ट जी केसर ने कहा है कि "पश्चिमी विश्व में सम्भवतः कोई ऐसा समाज नहीं जितने राजनीतिक दृष्टि से सक्रिय नागरिकों का प्रतिशत इतना अधिक हो जितना कि सोवियत सघ में है।"

सोवियत लेखक और नेता इस बात पर बल देने हैं कि कम्युनिस्ट पार्टी को अपार जन समर्थन प्राप्त है। यह इस बात में स्पष्ट है कि उसका नेतृत्व को कभी चुनौती नहीं दी गयी और न ही समाजवादी व्यवस्था के विरुद्ध जा आंदोलनों को कभी सगठित किया गया है। सोवियत नेता पश्चिमी लेखकों से यह प्रश्न पूछते हैं कि जब सोवियत जनता कम्युनिस्ट पार्टी के नेतृत्व, उसकी नीतियों एवं कायदों और सामाजिक व्यवस्था को स्वीकार करती है और उसका समर्थन करती है तथा पार्टी का जनता के हितों के अतिरिक्त कोई और हित नहीं, तो सोवियत प्रजातंत्र से श्रेष्ठ और सही प्रजातंत्र कहा विद्यमान होगा? बर्नो गरी ना मत है कि "सारे विश्व के नागरिकों की भाँति सोवियत लोग भी अपनी सरकार का समर्थन करते हैं और वे उन क्रियाओं में भाग लेकर पूर्णतः सन्तुष्ट हो जाते हैं जो उन्हें उपलब्ध हैं।"

5 समाजवादी व्यवस्था द्वारा मर्यादित अधिकार—सोवियत राजनीतिक व्यवस्था में विरुद्ध एक आपत्ति यह है कि सोवियत नागरिकों को जा अधिकार और स्वतन्त्रताएँ प्रदान की गयी हैं उन्हें एक विचारधारा—समाजवादी विचारधारा द्वारा मर्यादित कर दिया गया है अर्थात् नागरिक भाषण, प्रेस, एत्र होने, सभा कर, जुलूस निकालने और प्रदर्शन करने की स्वतन्त्रता का प्रयोग जनता के हितों के अनुरूप और समाजवादी व्यवस्था को सुदृढ़ बनाने एवं विवर्धित करने के लिए तो कर सकते हैं पर तु उनके विरुद्ध नहीं कर सना। दूसरे शब्दों में, सोवियत नागरिकों पर एक विचारधारा थोप दी गयी है और वे अपनी स्वतन्त्र इच्छा से अपने अधिकारों का प्रयोग नहीं कर सकते। सोवियत सघ में समाजवाद विरोधी या व्यवस्था विरोधी विचार प्रकट करने वाले साहित्यकारों, वैज्ञानिकों, इंजीनियरों आदि को जिस ढंग से उत्पीड़ित किया जाता है तथा उन्हें दण्डित किया जाता है वह सब नागरिक अधिकारों और स्वतन्त्रताओं की वास्तविक प्रकृति को स्पष्ट करता है। उदाहरणतः आर्द्रे सिगियावस्की, यूली डीमिख, अलेक्जेंडर गिगबग, आर्द्रे सखारोव आदि के साथ जिस प्रकार का व्यवहार किया गया है वह सब अधिकारों की वास्तविक प्रकृति को स्पष्ट करता है। सोवियत सघ में, जैसा कि आर्द्रे गाइड ने कहा है, विचार जितना कम स्वतन्त्र है उतना विश्व क किसी अन्य देश में नहीं।'

दो भागों में विभक्त हो गयी। लेनिन के समयक, जिन्हें पार्टी के केन्द्रीय निकायों के चुनाव में बहुमत प्राप्त हुआ था, बोल्शेविक¹ और उनके विरोधी मेन्शेविक² कहलान लगे।

सन 1905-1907 की पहली रूसी क्रान्ति दशक में व्यापक हड़ताल से शुरू हुई थी। परन्तु यह अपने अन्तिम उद्देश्यों में सफल नहीं हुई। इस पर भी मजदूर वर्गों में क्रान्ति की भावनाओं फैलाने के लिए पार्टी गिरतर प्रयास करती रही। इसके लिए 5 मई 1912 को सेंट पीटर्सबर्ग में 'प्रदा' (सत्य) नाम के पत्र को शुरू किया गया जो शीघ्र ही पार्टी का जीवन केन्द्र बन गया। राष्ट्रीय मुक्ति का दोलन दिन प्रतिदिन जोर पकड़ता गया।

प्रथम महायुद्ध की हानियों मोर्चों पर पराजय, सैनिकों की मृत्यु, जनता के सबटों और युद्ध के दौरान बढ़ती हुई हड़ताल नजार की स्थिति को अत्यधिक कमजोर कर दिया। परिणाम स्वरूप फरवरी 1917 में पेत्रोग्राद के मजदूरों ने विद्रोह कर दिया। नगर सत्ता के सैनिक मजदूरों के पक्ष में हो गये। मजदूरों और सैनिकों के सम्मिलित प्रहार ने रोमानोव वंश का तीन सदी लम्बा शासन समाप्त कर दिया। विप्लवियों ने पेत्रोग्राद में मजदूर तथा सैनिक प्रतिनिधियों की सोवियत की स्थापना की। इसी साथ ही एक अस्थायी सरकार भी अस्तित्व में आ गयी जो पूँजीपतियों और पूँजीवादी जमींदारों की सत्ता का निकाय थी।

अप्रैल 1917 में लेनिन 10 वर्ष के बलात निर्वासन के बाहर पेत्रोग्राद पहुँचे। लेनिन के पहुँचने ही बोल्शेविक पार्टी अत्यधिक सक्रिय हो गयी। उसने 6 महीने में ही अपने मद्दस्यों की संख्या का अत्यधिक विस्तार कर लिया। बुजुर्ग अस्थायी सरकार के मंत्रियों को 25 अक्टूबर 1917 (नये पंचांग के अनुसार 7 नवम्बर 1917) को गिरफ्तार कर लिया गया। इस तरह लेनिन के नेतृत्व में क्रान्ति पर विजय प्राप्त कर ली गयी। तब से सोवियत सभ में कम्युनिस्ट पार्टी का एकध्वज शासन बना हुआ है। उसकी शक्ति का कोई विरोधी नहीं है उसे कोई चुनौती नहीं देता और न ही वर्तमान परिस्थितियों में उसे कोई चुनौती देने की स्थिति है।

पार्टी की विचारधारा (Ideology of the Party) सोवियत सभ की कम्युनिस्ट पार्टी मार्क्सवादी लेनिनवाद की पार्टी है। जहाँ मार्क्सवाद ने रूस के क्रान्तिकारियों को एक पार्टी-रूसी समाजवादी लोकार्गनिक मजदूर पार्टी में संगठित होने का मूल आधार प्रदान किया वहाँ लेनिनवाद ने मार्क्सवाद में परिवर्तन करके उस एक सही

- 1 बोल्शेविक शब्द रूसी शब्द 'बोल्शो' से निकला है जिसका अर्थ है बहुमत।
- 2 मेन्शेविक शब्द रूसी शब्द 'मेन्शीन्स्वा' से निकला है जिसका अर्थ है अल्पमत।

कर सकता दस्तुत सोवियत सघ म पश्चिमी देशो की भाति बन्दी प्रत्यक्षीकरण लेल जैगी काई चीज नहीं । पश्चिमी लेखको वा मत है कि व्याधिक पुनरावलोकन के अभाव मे प्रादिक सरदारण की बात करना बेचल मिथ्या है । तीसरे, राजनीति के क्षेत्र मे कम्युनिस्ट पार्टी का कोई प्रतिद्वन्दी न होन के कारण शासन पर कोई प्रवृश नहीं ।

पश्चिमो लेखको की उक्त आपत्ति को स्वीकार करत हुए भी सोवियत लेखको और नेताओ वा कहना है कि सविधान नागरिक अधिकारो को न्यायिक सरक्षण प्रदान करता है अर्थात् यदि अधिकारिया की वायवाहिया कानून का उल्लंघन करती है मा वे अपने अधिकारो का अतिश्रमण करत है वा नागरिक अधिकारो वा अतिश्रमण करत है ता नागरिक कानून के अनुसार न्यायालय मे अपील कर सकने है । यदि अधिकारिया की सर कानूनी वायवाहियो से नागरिको को क्षति पहुँचती है तो वे क्षतिपूर्ति प्राप्त कर सका है ।

मूल्यांकन— सोवियत राजनीतिक व्यवस्था को अधिनायकवादी व्यवस्था कहना उतना ही अनुचित और भ्रामक है जितना कि उस पूरुण प्रजातान्त्रिक व्यवस्था कहना अनुचित और भ्रामक है । सोवियत राजनीतिक व्यवस्था फासीवादी वा नाजीवादी व्यवस्थाओं की भाति अधिनायकवादी नहीं, क्योंकि सोवियत सघ मे एक व्यक्ति वा व्यक्तियों का अत्यधिक लघु समूह प्रत्येक नीति मे आदेश नहीं देना । सोवियत सघ मे उच्च से उच्च और निम्न से निम्न सस्या वा स्वरूप सामूहिक है और सभी निर्णय सामूहिक रूप से लिए जाते है । नीतिया प्राय सरलेपरण का परिष्कार होनी है जिसमे प्रतिद्वन्दी हितो को सन्तुष्ट किया जाता है । कम से कम पार्टी स्तरो पर नीतियाँ विचार विमर्श और वाद विवाद का परिष्कार होनी है । यद्यपि सावजनिक रूप से उनका खुला विवेचन नहीं किया जाता । अनेक बार वैक्तिपक नीतिया स्वीकृत की जाती है और नेताओं को पश-दगिया विफल हो जाती है । स्थानीय, क्षेत्रीय और सघ गणराज्यीय स्तर पर नो यह प्रवृत्ति अत्यधिक पायी जाती है । राष्ट्रीय स्तर पर भी निर्णय प्राय सवसम्भक्ति वा बहुमत द्वारा निश्चित किये जाते है ।

सोवियत राजनीतिक व्यवस्था म जिस मात्रा मे लोगो की सक्रिय सामेदारी है वह पश्चिमी राजनीतिक व्यवस्थाओ म भी नागरिको की नहीं । इतना अवश्य है कि सोवियत नागरिको की सामेदारी समाजवादी व्यवस्था आर कम्युनिस्ट पार्टी की नीतिया द्वारा अर्थादित है । यद्यपि सोवियत सघ म स्वतन्त्र विचार का प्रोत्साहन नहीं दिया जाता और यह तत्त्व प्रजातान्त्रिक सिद्धान्तो के विपरीत है, परस यह कहना कि बहा स्वतन्त्र विचार पूरण उदोद्धित और पुन है, नैसाक

- 2 'सोवियत संविधान केवल दिनांक में लागू करने की रचना करना है वास्तव में नहीं।' समीक्षा कीजिए।
- 3 'सोवियत संघ की शासन व्यवस्था समाजवादी लोकतंत्र पर आधारित है। इसलिए सोवियत संघ में पश्चिमी लोकतंत्र की व्यवस्था लागू नहीं होनी।' व्याख्या कीजिए।
- 4 "संविधान के पढ़ने मात्र से पाठक का लोकतंत्र की संज्ञा के बारे में पूर्ण भ्रम दूर हो सकेगा।" (सूत्रों) यह कथन सोवियत प्रजातंत्र पर क्या उक्त पाठक को देगा ?



रियायतें देने में जोड़ हिचक नहीं थी। इसी तरह, इसी परिस्थितिभों के कारण, लेनिन ने 'किसान वर्ग के असंतोष' का प्रयोग सफल समाजवादी क्रांति के लिए किया।

5 लेनिन माक्स के अंतर्राष्ट्रीय साम्यवाद में विश्वास करता था परंतु वह राष्ट्रीय उपद्रवों का प्रोत्साहन देने में पक्ष में था चाहे समाजवादी हो या नहीं। लेनिन को धारणा थी कि पूंजीवादियों के विरुद्ध कोई भी मित्र लाभकारी है।

6 लेनिन ने मजदूर आन्दोलन के संगठन, नेतृत्व और पथ प्रदर्शन के लिए एक क्रांतिकारी पार्टी की आवश्यकता पर बल दिया। जहाँ माक्स की धारणा थी कि "सर्वहारा वर्ग की मुक्ति का माय स्वयं सर्वहारा का है" वहाँ लेनिन की धारणा थी कि "क्रांतिकारी बुद्धिजीवियों के नेतृत्व के बिना सर्वहारा निरुद्धेय, निरुद्यम और असहाय होना है", जहाँ माक्स "सर्वहारा वर्ग की चेतना" पर बल देता था वहाँ लेनिन 'कम्युनिस्ट पार्टी के संगठन' पर बल देता था, जहाँ माक्स के लिए कम्युनिस्ट पार्टी सर्वहारा का "अग्रिमदस्ता" (Vanguard) तो हो सकती है परंतु उसका "स्वामी" नहीं हो सकती वहाँ लेनिन के लिए "मुक्ति का काम बुद्धिजीवियों की मण्डली का ही हो सकता है जो क्रांतिकारियों (सर्वहारा) के समूह पर अधिकार रखती है।

7 माक्स का विश्वास था कि कम्युनिस्ट पार्टी में विश्व भर के सभी श्रमिक शामिल हो सकते हैं परंतु लेनिन ने साम्यवाद दल का पक्षेवर क्रांतिकारियों का गुप्त संगठन बना दिया जिसमें नेतृत्व कुछ चुने हुए स्वयंभू नेताओं के हाथ में रहता है। सन 1920 के कम्युनिस्ट अंतर्राष्ट्रीय प्रस्ताव के अनुसार "कम्युनिस्ट पार्टी श्रमिक वर्ग का एक भाग है। वह उसका सबसे उन्नत, वर्ग चेतन और इसलिए सबसे अधिक क्रांतिकारी भाग है। कम्युनिस्ट पार्टी सबसे अच्छे सबसे बुद्धिमान आत्म त्यागी और दूरदर्शी श्रमिकों से मिलकर बनता है।"

8 माक्स का विश्वास था कि सफल समाजवादी क्रांति प्रजातन्त्रात्मक गणराज्य की स्थापना करेगी जिसमें नागरिकों की नागरिक एवं राजनीतिक स्वतंत्रतायें स्थायी रहेंगी तथा उनका विकास होगा। माक्स और एंगेल्स यह कदापि नहीं चाहते थे कि सर्वहारा का अधिनायकवाद सर्वहारा पर अधिनायकवाद बन जाय, वे इस कम्युनिस्ट अल्पमत का निरंकुश शासन नहीं बनाना चाहते थे। दूसरी ओर, लेनिन प्रजातान्त्रिक होने का दावा तो करता था परंतु वह प्रजातान्त्रिक प्रथाओं में विश्वास नहीं करता था। यद्यपि वह सर्वहारा वर्ग के अधिनायकवाद के अतिसत उच्चतर प्रजातन्त्र की बात करता था। वास्तविकता यह है कि लेनिन पार्टी के संगठन में प्रजातन्त्र को 'व्यर्थ एवं हानिकारक खिलौना' समझता था। वह प्रजातान्त्रिक के द्वीकरण में विश्वास करता था। लेनिन अथवा पार्टी के अस्तित्व को स्वीकार नहीं करता था। वह आलोचना की स्वतंत्रता को अवसरवादिता,

मात्रसवादी-नोतिनवादी सिद्धांत के प्रति समर्पित, वानशद्ध और शुद्ध कम्युनिस्टा का संगठ। ही बने रहना चाहती ह। पार्टी की धारणा है कि उरावे सदस्यो की सख्या का कम रखकर ही उसे समाज का आतिवारी अग्रणी दम्ता अर्थात् श्रेष्ठ नांग-गिया का सर्वोत्कृष्ट वग" बनाय रखा जा सकता है तथा उमके सदस्यो म अनुशासन और उमके मानका के प्रति उनवी आस्था को बनाय रखा जा सकता है। जैसाकि बोरोस तोपोर्नान ने कहा है कि "पार्टी सब इच्छुक लागो को सदस्यता प्रदान नहीं कर सकती, क्योंकि तब समाज के हरायल भाग और सारे समाज के बीच अंतर भिद जायगा।"

पार्टी के सदस्यो की सख्या कम रखने का यह अर्थ नहीं कि उसके सदस्यो की संख्या म कभी वृद्धि नहीं की गयो। वस्तुतः समय समय पर पार्टी के सदस्यो की सख्या मे वृद्धि की गयो। उदाहरणतः सन् 1917 म पार्टी के सदस्यो की सख्या 250,000 था, मन् 1927 म 10 लाख म कम थी, सन् 1940 मे 20 लाख म कम थी सन् 1946 म 55 लाख थी, सन् 1956 म 71 लाख थी सन् 1966 मे 1 करोड 13 लाख थी, 1 जुलाई 1977 मे 1 करोड 62 लाख थी और वर्तमान समय म 1 करोड 66 लाख 30 हजार ह।

सोवियत राष की कम्युनिस्ट पार्टी के सदस्यो के चयन की प्रक्रिया अत्यधिक कठिन ह। पार्टी मे प्रवेश सबदा वैयक्तिक आधार पर अर्थात् व्यक्ति (प्रार्थी) के गुणो अवगुणो के आधार पर होता है। प्रार्थी को आवेदन पत्र के साथ पार्टी के तीन सदस्यो की निफारिश पेश करनी पडती है। पार्टी के वे सदस्य ही तय सदस्यो की सिफारिश करने का अधिकार रखत है जो कम से कम पाच साल से पार्टी के सदस्य रह चुके है और कम से कम एक साल तक साथ साथ व्यावसायिक और सामाजिक काम करने मे आवेदन पत्र देने वाले को जानने हैं।¹ प्राथमिक पार्टी संगठन की ग्राम सभा आवेदन पत्रो पर विचार करती है और आवश्यक निरुण लेती है, परंतु निरुण तभी माना जाता है जब सभा मे उपस्थित कम से कम दो तिहाई सदस्यो न उसके पक्ष म मत दिया हो। एक साल तक प्रार्थी को अस्थायी स्थिति या परीक्षा काल मे रखा जाता है। इस काल मे प्रार्थी को उम्मीदवार सदस्य की सजा दी जाती है। इस काल मे उसको कडो खानवीन की जाती है। साल समाप्त होने के बाद प्राथमिक पार्टी संगठन की ग्राम सभा उस पर पुन विचार करती है। यदि उसे पुन दो तिहाई सदस्यो का समर्थन प्राप्त हो जाता है तो उसके आवेदन पत्र को जिला कार्यालय म भेज दिया जाता है जहा उस सामायत स्वीकार कर लिया जाता है। सदस्यता की पहचान के रूप मे उसे पार्टी

1 सोवियत राष की कम्युनिस्ट पार्टी की केन्द्रीय समिति के सदस्य तथा उम्मीदवार सदस्य किसी की निफारिश नहीं कर सकत।

श्रीर विकासशील दर्शन बना दिया। लेनिन मार्क्सवादी था। वह मार्क्स के द्वैदात्मक भौतिकवाद, वग संघर्ष, क्रांति और सवहारा वग के अग्रिनायकवाद में विश्वास करता था। परन्तु रूस में सवहारा वग की क्रांति को सफल बनाने के लिए लेनिन को मार्क्सवाद के सिद्धांतों में परिवर्तन करने पड़े। यद्यपि कुछ लेखकों के लिए लेनिन द्वारा मार्क्सवाद में किये गये परिवर्तन "विकृत मार्क्सवाद" (Inverted Marxism) है परन्तु लेनिन की धारणा थी कि "मार्क्सवाद कोई स्थिर और अखण्ड सिद्धांत नहीं बल्कि एक सजीव एवं विकासशील दर्शन है।"

लेनिन ने मार्क्सवाद में मुख्यतः निम्न परिवर्तन किये थे—

1 समाजवाद की स्थापना के लिए लेनिन मार्क्सवाद के क्रांति के सिद्धांत का समर्थक था, उसके सविधानवाद का नहीं। लेनिन बार बार कहा करता था कि "एक मजदूर आंदोलन यदि क्रांतिकारी नहीं है तो वह कुछ नहीं है।" उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए लेनिन क्रांति भी साधनों पड्यत्र, हिंसा आदि का उचित मानता था। उसका कहना था कि 'उद्देश्य क्रांति के साधनों का औचित्य है।

2 मार्क्स की धारणा थी कि उत्पादन की शक्तियाँ अग्रिनायक अथवा अग्रिनायिका का विकास करेगी और मानव विचारों का इसमें कोई प्रभाव नहीं होगा। परन्तु लेनिन को एक ऐसे राष्ट्र में क्रांति को सफल बनाना था जो न केवल औद्योगिक दृष्टि से पिछड़ा हुआ था बल्कि जो अभी अपनी सामन्तवादी अवस्था में ही था। अतः लेनिन ने मार्क्स की उत्पादन शक्तियों के स्थान पर सर्वहारा की इच्छा (Will of the proletariat) और क्रमबद्ध योजना (Censcious planning) अथवा अग्रिनायिका पर बल दिया।

3 मार्क्स की धारणा थी कि पहले पूँजीवादी क्रांति होती है जो राजनीतिक प्रजातंत्र की संस्थाओं का निर्माण करती है और उसके बाद सवहारा क्रांति होती है। परन्तु रूसी परिस्थितियों को देखते हुए लेनिन ने अनुभव किया कि समाजवादी क्रांति के परिपक्व होान की प्रतीक्षा करना अवसर को हाथ में खाना है। इसलिए उसने मार्क्स के सिद्धांत को त्याग दिया, जिनमें वह अब तक विश्वास करता था, कि पूँजीवादी क्रांति और सवहारा क्रांति के बीच तैयारी का कुछ समय बीतना चाहिए लेनिन कहा करता था "जहाँ पूँजीवाद कमजोर हो, जहाँ शासक वग की स्थिति निर्बल हो, जहाँ अग्रिकांश जनता क्रांतिकारियों का साथ देने के लिए तैयार हो वहाँ समाजवादी क्रांति हो सकती है।"

4 लेनिनवाद, जैसाकि स्तालिन ने कहा था, "साम्राज्यवाद तथा सवहारा क्रांति के युग का मार्क्सवाद था।" लेनिन ने यह बताने का प्रयास किया कि एकाधिकार पूँजी और वित्त पूँजी का आवश्यक परिणाम साम्राज्यवाद होता है।" मार्क्स क्रांति के बाद भूमि के तुरंत सामाजिकरण में विश्वास रखना था लेनिन ने, रूसी परिस्थितियों के कारण अग्रिकांश योजनाओं में प

2 श्रम के प्रति कम्युनिस्ट रवैय की मिसाल जनकर रहना ।

3 श्रम की उत्पादिकता बढ़ाना, समा नये तथा प्रगतिशील कामा म आगे आग रहना काम के समुन्नत तरीका का समथन और प्रसार करना, प्रविधियों म कुशलता प्राप्त करना और गपनी कायकुशलता बढ़ाना ।

4 सावजनिक, समाजवादी सम्पत्ति की रक्षा करना तथा उसे बढ़ाना ।

5 दृढता और अटलता के साथ पार्टी के निरुपेया को अमल म लाना ।

6 जनता को पार्टी की नीतिया ममझाना, जनता के साथ पार्टी के सबध सूनी को सुदृढ करन तथा बढ़ाने म मदद करना ।

7 लोगो के प्रति सबेदाशील होना तथा उनकी चिन्ता करना यथासमय श्रमजीवी जनता की जरूरता तथा माग को पूरा करने के लिए तैयार रहना ।

8 देश के राजनीतिक जीवन, राजकीय कामकाज और आर्थिक तथा सांस्कृतिक विकास में सक्रिय रूप से भाग लेना ।

9 अपन सावजनिक कर्त्तव्य को पूरा करन में मिसाल कायम करना ।

10 माक्सवादी तनिनवादी सिद्धांत म प्रवीणता प्राप्त करना ।

11 कम्युनिस्ट समाज के मानव के निर्माण तथा शिक्षा दीक्षा में योग देना ।

12 बुजुर्ग विचारधारा की सभी अभिव्यक्तियों, निजी सम्पत्ति वाली मनोवृत्ति के अवरोध, वार्मिक पूर्वाग्रहों तथा अतीत की अन्य बुराइयों से दृढतापूर्वक लड़ना ।

13 कम्युनिस्ट नतिशता के नियमों का पालन करना और निजी हितों के स्थान पर सावजनिक हितों की प्रार्थामकता देना ।

14 श्रमजीवी जनता के बीच समाजवादी अंतर्राष्ट्रीयतावाद और सोवियत देश भक्ति के विचारों का सक्रिय रूप से प्रचार करना, राष्ट्रवाद और अंध राष्ट्रवाद के अवशेषों का मुकाबला करना ।

15 वचन और काम से मावियत सघ के विभिन्न जनों की परस्पर मैत्री, समाजवादी शिविर के देशों की जनता तथा सभी देशों के सहकार और श्रमजीवी लोगो के साथ सोवियत जनता के भाईचारे के सम्बन्धों को सुदृढ करने में योग देना ।

16 पार्टी की वैचारिक और सगठनात्मक एकता को यथासम्भव सुदृढ करना । पार्टी के अन्दर ऐसे लोगो को न घुसने देना जो कम्युनिस्ट के ऊँचे नाम के योग्य न हों ।

17 पार्टी और जनता के सामने सच्चा और ईमानदार रहना ।

18 मदा सत्तकता बरतना, पार्टी और राज्य के रहस्या को न खोलना ।

सिद्धा तहीनता, वनस्टीन सशोधनवाद और गद्दागी ममभ्रता था। लेनिन ने माक्स के सहहारा वग क अधिनायकवाद को कम्युनिस्ट पार्टी का अधिनायकवाद बना दिया।

लेनिन ने माक्सवाद में जो परिवर्तन किये उन्हें सेवादइन ने इन शब्दों में व्यक्त किया है 'लेनिन माक्सवाद की रुढियों को निष्ठा से स्वीकार करता था, परंतु जब इन रुढियों का व्यावहारिकता से सघष हुआ तो लेनिन ने उन्हें त्याग दिया। लेनिन के सूत्र माक्स के सूत्र रहे परंतु लेनिनवाद का अर्थ माक्सवाद के अर्थ से बिल्कुल दूर हट गया।' सी राइट मिट्स ने भी कहा है कि 'सब कुछ उसके (माक्स के) नाम पर किया जाता है परंतु काम उसके सिद्धांत या उसके राजनीतिक दिग्बिन्द्यास से मेल नहीं खाते। परम्परागत माक्सवाद का युक्तियुक्त ढंग से कुछ भी अर्थ लिया जाये इसमें बोल्शेविक व्यवहार शामिल नहीं है फिर भी रूस के बोल्शेविकों ने माक्सवाद के नाम पर ही क्रान्ति की।'।

सदस्यता

(Membership)

सोवियत सभ की कम्युनिस्ट पार्टी की नियमावली के अनुसार 'सोवियत सभ का ऐसा कोई भी नागरिक सोवियत सभ की कम्युनिस्ट पार्टी का सदस्य बन सकता है जो पार्टी के कार्यक्रम और नियमावली को स्वीकार करता है कम्युनिज्म के निर्माण में सक्रिय भाग लेता है, पार्टी के किसी एक संगठन में काम करता है पार्टी नियुक्तियों का पालन करता है और सदस्यता शुल्क देता है।' पार्टी में उही लोगो को लिया जाता है जो 18 बरष की आयु पूरी कर चुके हैं। नईस साल की आयु संगठन के नौजवान सोवियत सभ की लेनिनवादी युवा कम्युनिस्ट लाग क माफत ही पार्टी के सदस्य बन सकते हैं। पार्टी की सदस्यता बंधल व्यक्तियों (पुरुषा अथवा महिलाओं) को दी जाती है, सस्याओं या समुदाया को इसकी सदस्यता प्रदान नहीं की जाती है।

निरसन्देह कम्युनिस्ट पार्टी की सदस्यता प्रत्येक सोवियत नागरिक के लिए खुली है फिर भी सोवियत जनता का अत्यधिक अल्प सरयक भाग ही इसका सदस्य है। वर्तमान समय में इसकी सदस्यों की संख्या 1 करोड़ 66 लाख 30 हजार है जो सोवियत जनता का 6.3% भाग है। जहा गर कम्युनिस्ट दशा में अर्थात् स्वतंत्र विश्व में राजनीतिक पार्टियों अपने सदस्यों की संख्या निरंतर बढ़ाने की तलाश में रहती हैं और इसके लिए वे समय समय पर विशेष अभियान भी चलाती रहती हैं यहाँ सोवियत सभ की कम्युनिस्ट पार्टी अपने सदस्यों का अत्यधिक विस्तार करने के पक्ष में कभी भी नहीं रही। लेनिन का नारा था "सदस्य संख्या कम करो और पार्टी की शक्ति को बढ़ाओ।" पार्टी की दृष्टि में सबसे महत्वपूर्ण तत्व पार्टी के सदस्यों की संख्या बढ़ाना नहीं बल्कि उनकी गुणात्मक संरचना का वर्णन है। पार्टी

प्रशासन, सेना वृद्धनीति, आन्तरिक सुरक्षा, विदेश यात्रा आदि क्षेत्र पार्टी सदस्या के लिए सुरक्षित रखे जाते हैं। दूसरे, पार्टी की सदस्यता सदस्या में काम करवा सभन की धमती पैदा कर देती है। तीसरे, पार्टी की सदस्यता राजनीतिक और सामाजिक सम्मान की सूचक है, आदि।

पार्टी के सगठनात्मक ढांचे के निर्देशक सिद्धान्त

अथवा

पार्टी सगठन की महत्त्वपूर्ण प्रथाय

सोवियत सभ की कम्युनिस्ट पार्टी के सगठनात्मक ढांचे के निर्देशक सिद्धान्त (Guiding Principles) अथवा प्रथायें मुख्यतः निम्न हैं—

1 लोकतांत्रिक केन्द्रीकरण (Democratic Centralism)—इस सिद्धान्त का विकास लेनिन ने किया था जिसे सन् 1917 में पार्टी की छठी अखिर सघीय कांग्रेस में स्वीकार किया गया था। वर्तमान समय में यह पार्टी के सगठनात्मक ढांचे का निर्देशक सिद्धान्त है। लेनिन ने इसमें दो परस्पर विरोधी सिद्धान्तों (विचार धाराओं एवं मूल्यों)—लोकतन्त्र और केन्द्रवाद (अधिनायकवाद), स्वतंत्रता और अनुशासन को मिलाने का प्रयास किया है। इस सिद्धान्त के अर्थ को चार तत्वों में व्यक्त किया जाता है जो निम्न हैं—

(i) निम्नतम से लेकर उच्चतम तक पार्टी की सभी नेतृत्वकारी सस्थाओं का निर्वाचन।

(ii) समय-समय पर पार्टी सस्थाओं द्वारा अपने पार्टी सगठनों तथा उच्च सस्थाओं के सामने रिपोर्ट पेश करना अर्थात् निम्न सस्थाओं की उच्च सस्थाओं के प्रति नियतकालिक जवाबदारी।

(iii) कठोर पार्टी अनुशासन और अल्पमत द्वारा बहुमत की बात मानना अर्थात् अल्पमत बहुमत के निर्णयों का मानने के लिए बाध्य है।

(iv) निचली सस्थाओं द्वारा उच्च सस्थाओं के निर्णयों का अविनाश पालन। उपर्युक्त पहलू दो तत्वों (बिंदु (i) और (ii) से जहाँ लोकतन्त्र अर्थात् स्वतंत्रता की अभिव्यक्ति होती है वहाँ बाद वाले दो तत्वों (बिंदु (iii) और (iv) में अविनाशकवाद और अनुशासन की अभिव्यक्ति होती है। पार्टी में सभी स्तरों पर नीति के मुद्दों पर विचार विमर्श की स्वतंत्रता दी जाती है बाद विवाद को प्रस्तावित दिया जाता है मुद्दों के पक्ष और विपक्ष में विचार प्रकट किये जाते हैं और आलाचना-प्रति आलोचना का स्वीकार किया जाता है। परंतु इस सबकी स्वतंत्रता उस समय तक दी जाती है जब तक निर्णय नहीं लिया जाता। जनमतदान द्वारा बहुमत को राज का पता लगा लिया जाता है और निर्णय हाँ जाना होता है और अर्थात् निर्णय लेने के बाद पार्टी अनुशासन और अविनाशकवाद का आगमन हाँ जाना है अर्थात् निर्णय लेने के बाद

मिद्वानहीनता, वास्तीन नशोधनवाद और गद्गरी समझता था। लेनिन ने मार्क्स के सचकारा वग क अधिनायकवाद को कम्युनिस्ट पार्टी का अधिनायकवाद बना दिया।

लेनिन ने मार्क्सवाद में जो परिवर्तन किए उन्हें सेबाइन न इन शब्दों में व्यक्त किया है 'लेनिन मार्क्सवाद की रुढ़ियों को निरुद्ध से स्वीकार करता था परंतु जब इन रुढ़ियों का व्यावहारिकता से सघष हुआ तो लेनिन ने उन्हें त्याग दिया। लेनिन के सूत्र मार्क्स के सूत्र रहे परंतु लेनिनवाद का अर्थ मार्क्सवाद के अर्थ से बिल्कुल दूर हट गया।' सी राइट मिरसन भी कहा है कि 'सब कुछ उसके (मार्क्स के) नाम पर किया जाता है परंतु काय उसके सिद्धांत या उसके राजनीतिक दिग्दिन्यास से मेल नहीं खाते। परम्परागत मार्क्सवाद का युक्तियुक्त ढंग से कुछ भी अर्थ लिया जाये इसमें बोल्शेविक व्यवहार शामिल नहीं है फिर भी इस के बोल्शेविकों ने मार्क्सवाद के नाम पर ही क्रांति की।'

सदस्यता

(Membership)

सोवियत सघ की कम्युनिस्ट पार्टी की नियमावली के अनुसार 'सोवियत सघ का ऐसा कोई भी नागरिक सोवियत सघ की कम्युनिस्ट पार्टी का सदस्य बन सकता है जो पार्टी के कार्यक्रम और नियमावली को स्वीकार करता है, कम्युनिज्म के निर्माण में सक्रिय भाग लेता है, पार्टी के किसी एक मण्डल में काम करता है पार्टी नियमों का पालन करता है और सदस्यता शुल्क देता है।' पार्टी में उन्ही लोगों को लिया जाता है जो 18 वर्ष की आयु पूरी कर चुके हैं। तेईन साल की आयु से काम के नोजवान सोवियत सघ की लेनिनवादी युवा कम्युनिस्ट लाग क माफत ही पार्टी के सदस्य बन सकते हैं। पार्टी की सदस्यता केवल व्यक्तियों (पुरुषों अथवा महिलाओं) को दी जाती है, संस्थाओं या समुदायों को इसकी सदस्यता प्रदान नहीं की जाती है।

निरसह कम्युनिस्ट पार्टी की सदस्यता प्रत्येक सोवियत नागरिक को दिए खुली है फिर भी सोवियत जनता का अध्याधिक अल्प संख्यक भाग ही इसका सदस्य है। वर्तमान समय में इसके सदस्यों की संख्या 1 करोड़ 66 लाख 30 हजार है जो सोवियत जनता का 6.3% भाग है। जहाँ पर कम्युनिस्ट देशों में अर्थात् स्वतंत्र विश्व में राजनीतिक पार्टियाँ अपने सदस्यों की संख्या निरंतर बढ़ाने की तलाश में रहती हैं और इसके लिए वे समय समय पर विशेष अभियान भी चलाती रहती हैं वहाँ सोवियत सघ को कम्युनिस्ट पार्टी अपने सदस्यों का अध्याधिक विस्तार करने का पक्ष में कभी भी नहीं रही। लेनिन का नारा था "सदस्य संख्या कम करो और पार्टी को दृढित करो बढ़ाओ।" पार्टी की दृष्टि में संघर्ष में मरतवपूर्ण नत्व पार्टी के सदस्यों को संस्था बनाना नहीं बल्कि उनकी गुणात्मक संरचना को बनाना है। पार्टी

सामूहिक नतृत्व से पदाधिकारी व्यक्तियों का उस काम के प्रति व्यक्तिगत उत्तरदायित्व खत्म नहीं हो जाता जो उन्हें सौंपा गया है।

3 आलोचना और आत्मालोचना (Criticism and Self Criticism)— यह वह कारगर साधन है जिसकी सहायता से पार्टी अपने पर नियंत्रण रखती है, अपनी गलतियों और भूल चूक का पता लगाती है और उनमें सुधार करती है। इसके माध्यम से मगठन और कमियों के कायकलापो का वस्तुगत मूल्यांकन किया जाता है। सिद्धान्ततः पार्टी सदस्यों को पार्टी की बैठको, सम्मेलन और कांग्रेसों तथा पार्टी समितियों के पूर्णामिश्रणों में किसी भी कम्युनिस्ट की, वह चाहे किसी भी पद पर क्यों न हो आलोचना करने का अधिकार देती है। इस तरह सिद्धान्त नीति सम्बन्धी प्रश्नों पर सदस्यों को खुला और निर्बाध विचार-विमर्श करने का अधिकार है परन्तु व्यवहार में इसकी स्वतंत्रता केवल निम्न स्तरों पर ही दी जाती है। पार्टी के राष्ट्रीय स्तर के नेताओं को सावजनिक आलोचना निषिद्ध है। किसी राष्ट्रीय स्तर के नेता की आलोचना की स्वतंत्रता केवल उस समय ही दी जाती है जब अमुक नेता पार्टी का कृपा-दृष्टि से गिर जाता है अथवा उच्च कोटि के अथ नेता उनकी आलोचना का प्रोत्साहन देते हैं।

आत्मालोचना उसे कहते हैं जब कोई सदस्य पार्टी की कृपा दृष्टि से गिर जाने के बाद अपनी गलतियों को स्वीकार करता है और दूसरा द्वारा की गयी आलोचनाओं को स्वीकार करता है।

4 नेतृत्व परिवर्तन एवं उत्तराधिकार (Rotation and Succession of Leaders)—सन् 1961 की 22वीं पार्टी कांग्रेस ने इस आवश्यकता को स्वीकार किया था कि पार्टी संस्थाओं में नतृत्व का नियमित और सुस्पष्ट हस्तांतरण होगा। परन्तु 1966 की 23वीं पार्टी कांग्रेस ने इस आवश्यकता को समाप्त कर दिया। परिणाम स्वरूप पार्टी के शीप स्तर के नेता अनेक वर्षों तक बार बार निर्वाचित हो रहे हैं। उदाहरणतः लेनिन 1917 से 1923 तक, स्तालिन 1924 से 1953 तक, कुश्नेव 1964 तक और ब्रेझेनेव 1964 से 1982 तक पार्टी के शीप स्तर पर विद्यमान रहे हैं।

सोवियत मघ की कम्युनिस्ट पार्टी की नियमावली नेताओं के चुनाव और नियुक्ति की निश्चित और स्पष्ट व्यवस्था करती है परन्तु उन्हें पृच्छित करने के लिए अर्थात् उच्च कोटि के नेताओं का हटाने के लिए कोई निश्चित औपचारिक व्यवस्था नहीं करती। यही कारण है कि शीप स्तर के नेता अपना मृत्यु तक पद पर बंध रहते हैं और उनकी मृत्यु के बाद नतृत्व प्राप्ति के लिए मघ प्रथम मघ की सम्भावना परितर बनी रहता है।

5 नामावली (Nomenclature)— यह पार्टी द्वारा समाज में मघों का

पट्टर से अधिक सदस्यों वाले मण्डल, जैसा कि बड़ी संस्थाओं, विश्वविद्यालय में स्थापित किये गये मण्डल, एक ब्यूरो का निर्वाचन करते हैं जो उसकी कार्यकारिणी का रूप ग्रहण कर लेता है। ब्यूरो एक वर्ष के लिए कार्य करता है। तीन सौ से अधिक और कुछ स्थितियों में एक सौ से अधिक सदस्यों वाले मण्डल भी एक समिति का निर्वाचन करते हैं जो उसकी कार्यकारिणी का रूप ग्रहण कर लेती है। समिति दो या तीन वर्षों के लिए कार्य करती है। प्रत्येक ब्यूरो में एक सभापति, एक सचिव और एक बोधार्थक आवश्यक होता है। प्राथमिक पार्टी मण्डल की आमसभा उसकी सबसे ऊँची संस्था है। उसकी बैठकें माह में एक बार होती हैं।

प्राथमिक पार्टी मण्डल पार्टी के उच्च स्तर के मण्डलों से जुड़े हुए हैं। इन्हें प्रतिनिधियों के माध्यम से जोड़ा गया है। प्रत्येक प्राथमिक पार्टी मण्डल अपने एक प्रतिनिधि का चुनाव करता है जो नगर या जिला स्तर पर पार्टी मण्डल में उसका प्रतिनिधित्व करता है। प्रतिनिधित्व की यह व्यवस्था समूचे पिरामिड पर लागू होती है जिसे कुछ लेखक सचिवालय का अधिनायकवाद कहते हैं।

सोवियत संघ की कम्युनिस्ट पार्टी के लिए प्राथमिक पार्टी मण्डल अत्यधिक महत्वपूर्ण मण्डल है। वे उसकी बुनियाद उनके मूलधार हैं। वे पार्टी के लिए, जैसा कि लियोनाड स्कापीरो ने कहा है, "रीड की हड्डी है।" व, जैसा कि कोलाज ने कहा है, "काय स्थला पर पार्टी और सरकार की आये हैं।" वे जैसा कि बश गेरी ने कहा है 'एक सम्पन्न जाल है जिनके माध्यम से पार्टी समाज के निम्न से निम्न स्थान और साधारण से साधारण व्यक्ति तक पहुँचती है।

प्राथमिक पार्टी मण्डल पार्टी के लिए अनेक एक विविध कार्यों को सम्पन्न करते हैं। सदस्यों को भर्ती करने हैं तथा उन्हें प्रशिक्षण देते हैं। अर्थात् वे पार्टी के सदस्यों की पूर्ति करते हैं, सदस्यों को पार्टी के प्रति निष्ठावान बनाते हैं उनकी वैचारिक भावनाओं को अर्थात् कम्युनिस्ट भावनाओं का सुदृढ करते हैं तथा उन्हें कम्युनिस्ट मानव में ढालन है। वे कम्युनिस्ट सिद्धांत का प्रचार करते हैं। वे जासूसधारा का बीच काम करते हैं उनका साथ सतत सम्पर्क बनाये रखते हैं, उन्हें पार्टी नीतियों की जानकारी देते हैं तथा समझाते हैं और उनमें समाजवादी समाज के प्रति अधिक आस्था उत्पन्न करते हैं। वे बुजुर्ग मानोदशा रखने वाले व्यक्तियों (किसानों अथवा बुद्धिजीवियों) पर नजर रखते हैं और उनका विरोध करते हैं। अनेक बार सोवियत संघ की खूफिया पुलिस भी उन्हीं के माध्यम में कार्य करती है। वे मेहनतकशों को संगठित करते हैं, उनकी कम्युनिस्ट चेतना को बढ़ाते हैं, उनकी सृजनात्मक गतिविधियों को प्रोत्साहन देते हैं, अथवा अनुशासन बनाय रखते हैं और उत्पादन योजनाओं का पूर्ति तथा अतिपूर्ति में रचनात्मक प्रयासों की श्रमदान करते हैं। मध्यम में, प्राथमिक पार्टी मण्डल महा दण के राजनीतिक आधिक

19 आलोचना और आत्मालोचना को विकसित करना, निर्माक होकर प्रुटियों को खोलकर रखना और उन्हें दूर करने की कोशिश करना ।

20 ब्राडम्बर, मिथ्या घमण्ड, आत्म सन्तुष्टि और स्थानीयता की प्रवृत्तियों का मुकाबला करना ।

21 पार्टियों तथा राज्य को हानि पहुँचाने वाले सभी कार्यों का विरोध करना और पार्टियों सस्थाओं को उनकी मूचना देना ।

22 पार्टियों और राज्य के अनुशासन का पालन करना ।

23 सोवियत सघ की रक्षा शक्ति को सुदृढ करने के लिए हर तरह से सहयोग देना ।

24 शांति और राष्ट्रो के बीच मैत्री के लिए अथक मघप करना ।

B अधिकार अथवा विशेषाधिकार (Rights or Privileges)—पार्टी सदस्यों के मुख्य अधिकार निम्न है—

1 पार्टी सस्थाओं के चुनाव में भाग लेना अथवा उनके लिए चुना जाना ।

2 जब तक सम्बद्ध पार्टी संगठन ने निगुण पास न कर लिया हो तब तक पार्टी की सभाओं, सम्मेलनों, कांग्रेसों, पार्टी समितियों की बैठकों तथा पार्टी के अखबारों में पार्टी की नीति तथा व्यावहारिक कार्यकलाप के बारे में निर्बाध रूप से अपने विचार प्रकट करना, प्रस्ताव पेश करना, अपनी राय को खुल्लमखुल्ला व्यक्त करना और उस पर कार्यम रहना ।

3 पार्टी की सभाओं, सम्मेलनों तथा कांग्रेसों में और पार्टी समितियों की पूरा बैठकों में किसी भी कम्प्युनिस्ट की आलोचना करना, चाहे वह किसी भी पद पर आसीन क्यों न हो ।

4 पार्टी की उन सभी सभाओं में व्यूरो तथा समितियों की उन सभी बैठकों में स्वयं भी भाग लेना जिनमें उसने कार्य करना अथवा आचरण पर विचार किया जा रहा हो ।

5 सोवियत सघ की कम्प्युनिस्ट पार्टी की केन्द्रीय समिति तक, पार्टी की किसी भी सस्था के नाम बोर्ड भी मवात, घयान अथवा मुभाब भेजना और अपने पत्र का ठीक ठीक जवाब चाहना ।

पार्टी के सन्स्थ उपयुक्त अधिकारों का प्रयोग किम सीमा तक करना है अथवा कर सकता है यह कहना कठिन है । इतना अवश्य है कि पार्टी के सदस्य कुछ ऐसे अधिकारों का उपयोग अवश्य करते हैं जिनका उपयोग गर सदस्य नहीं करते, अर्थात् पार्टी की सदस्यता उन्हें ऐसे अवसर प्रदान करती है जो सोवियत जनता के 93.7% भाग को प्राप्त नहीं होने । उदाहरणतः पार्टी की सदस्यता पार्टी और सरकार में उच्च पदों को प्राप्त करने के अवसर प्रदान करती है । राजनीति,

स्वायत्त गणराज्यों तथा स्वायत्त और अथ क्षेत्रों के पार्टी संगठन जो क्षेत्र या सघ गणराज्यों के क्षेत्र के अंग हैं, व सर्वोच्च क्षेत्रीय समिति अथवा गणराज्य की कम्युनिस्ट पार्टी की केन्द्रीय समिति के निर्देशन में काम करते हैं।

4 पार्टी की उच्च संस्थाएँ (The Higher Organs of the Party)—
अखिल सघीय स्तर पर सोवियत सघ की कम्युनिस्ट पार्टी की उच्च संस्थाएँ निम्न हैं—

I पार्टी काँग्रेस (Party Congress)—यह पार्टी की सर्वोच्च संस्था है। इसे केन्द्रीय समिति कम से कम पांच साल में एक बार बुलाती है। केन्द्रीय समिति अपनी पहल पर अथवा पिछली कांग्रेस में उपस्थित होने वाले कुल सदस्यों के एक तिहाई भाग की मांग पर असाधारण कांग्रेस बुलाई जा सकती है जैसाकि फरवरी-मार्च, 1959 में असाधारण कांग्रेस बुलाई गई थी। कांग्रेस में सोवियत सघ के प्रत्येक भाग के प्रतिनिधि अर्थात् प्रादेशिक और क्षेत्रीय सम्मेलनों एवं सघ गणराज्यों की कांग्रेसों द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधि हिस्सा लेने हैं। केन्द्रीय समिति इस बात को निश्चित करती है कि कांग्रेस में किस अनुपात में प्रतिनिधि भेजे जायेंगे। सन् 1976 की पच्चीसवीं कांग्रेस में उपस्थित होने वाले प्रतिनिधियों की संख्या लगभग 5,000 थी। गणपूर्ति के लिए कांग्रेस के कुल सदस्यों के आधे सदस्यों ही उपस्थित होना अनिवार्य है। कांग्रेस के निष्पत्ती पार्टी और शासन दोनों पर बाध्यकारी होते हैं।

पार्टी कांग्रेस मुख्यतः निम्न कार्यों को सम्पन्न करती है—

(i) केन्द्रीय समिति, केन्द्रीय नियंत्रण आयोग तथा अन्य केन्द्रीय संस्थाओं की रिपोर्टों को सुनना तथा उनका अनुमोदन करना।

(ii) पार्टी के कार्यक्रम और नियमावली पर पुनर्विचार करना, उनका संशोधन एवं अनुमोदन करना।

(iii) यह तथा विदेश नीति के मामलों में पार्टी की नीति निर्धारित करना।

(iv) कम्युनिस्ट समाज के निर्माणसे सम्बन्धित महत्वपूर्ण प्रश्नों पर विचार करना तथा निष्पत्ती लेना।

(v) केन्द्रीय समिति तथा केन्द्रीय नियंत्रण आयोग का चुनाव करना।

सोवियत सघ की कम्युनिस्ट पार्टी की कांग्रेस का आयोजन अमरीका की डेमाक्रैटिक और रिपब्लिकन पार्टियों के राष्ट्रीय सम्मेलन की भाँति बड़ी धूम धाम से किया जाता है। कांग्रेस में पार्टी का महामंचित रिपोर्ट प्रस्तुत करता है, अन्य उच्च नेता भाषण देते हैं, उपसदियों की चर्चा करत ह, मावी लक्ष्यों का निर्धारित करत है तथा उसकी गूचना पार्टी सदस्यों तथा उनके माध्यम से सघ में प्रसारित की गत है। कांग्रेस अथवा पार्टी में सभी उपसदियों, भाषणों, प्रस्तावों

विरोध को जारी रखना या विमत प्रकट करना न केवल अनुचित और अनुशासनहीनता है बल्कि निषिद्ध भी है। गैर साम्यवादी दशा की राजनीतिक पार्टियों के विपरीत सोवियत सघ की कम्युनिस्ट पार्टी का अनुशासन पार्टी के आदर किसी प्रकार की भ्राजकता गुटबादी या दबाव समूह गतिविधि को स्वीकार नहीं करता और न उसकी स्वतंत्रता, देता है। अनुशासन भंग करने वाला दण्ड का भागा होता है। इस तरह सोवियत सघ की कम्युनिस्ट पार्टी नीति पर नियम लेने के बाद एक समष्टि अर्थात् एक आदमी की तरह कार्य करती है। लाकतारी तक बेद्रीकरण द्वारा पार्टी का मुद्दा या नीतियों पर लागू की इच्छा जानने का अवसर भी मिल जाता है और उन्हें लागू करने के लिए आवश्यक अनुशासन और एकता भी प्राप्त हो जाती है।

2 सामूहिक नेतृत्व (Collective Leadership)—यह पार्टी नेतृत्व का सर्वोच्च सिद्धांत है। इस मूल्यत दो अर्थों में प्रयुक्त किया जाता है जो निम्न है—

(i) पार्टी में न एक व्यक्ति नेतृत्व है और न ही हो सकता है—केन्द्रीय समिति से लेकर प्राथमिक पार्टी सगठन के व्यूरो तक पार्टी को सभी निर्देशक सस्थायें सामूहिक नेतृत्व के अधीन हैं और ये सभी निर्वाचनीय, प्रतिस्थापनीय और उत्तरदायी हैं। कोई भी व्यक्ति एक समय पर एक से अधिक उच्च राजनीतिक पद ग्रहण नहीं कर सकता। उदाहरणतः एक व्यक्ति एक समय पर पार्टी का महासचिव और शासन का प्रधान (मन्त्रिपरिषद् का अध्यक्ष) नहीं बन सकता। व्यवहार में पार्टी ने इसका सवदा पालन नहीं किया। इसकी अनेक बार अवहेलना की गयी है। उदाहरणतः स्तालिन 1939 से 1953 तक और गुश्चेव 1957 से 1964 तक एक ही समय पर पार्टी का महासचिव और मन्त्रिपरिषद् के अध्यक्ष थे।

(ii) नियमों का सामूहिक रूप से चिन्ता जानना—पार्टी सगठन के सभी स्तरों पर नियम सामूहिक रूप से लिये जाते हैं जिसमें अनेक सदस्य भाग लेते हैं। उदाहरणतः पोलितब्यूरो एक सामूहिक सस्था है, इसका औपचारिक रूप में नियुक्त किया गया कोई नेता नहीं होता। इसके सभी सदस्य, कम से कम सिद्धांत में, समान होते हैं। वे विषयों पर सामूहिक रूप से चिन्ता लेते हैं। व्यवहार में इसकी भी अवहेलना की गयी है। उदाहरणतः पार्टी का महासचिव महासचिव पोलितब्यूरो के सदस्यों की अध्यक्षता करता है। सन् 1970 में तो पोलितब्यूरो के अनेक सदस्यों ने ब्रेझ्नेव का 'पोलितब्यूरो के नेता' की सजा दी थी। परन्तु कोई भी नेता सामूहिक नेतृत्व के सिद्धांत की अवहेलना अर्थात् पोलितब्यूरो के अल्पसंख्यकों की अवहेलना नेतृत्व का अन्तरा मोल लेकर ही कर सकता है। सन् 1964 में खुश्चेंक की पदच्युति कराने के कारणों में पोलितब्यूरो के सदस्यों की यह भावना थी कि उनके अत्यधिक अनाधिकार शक्ति को ग्रहण कर लिया था और वह अत्यधिक परामर्शदाताओं का मण्डली पर निर्भर रहने लग गया था।

नियुक्ति और निष्ठा की पूर्ति पर नियन्त्रण रखने के लिए एक सचिवालय का गठन करती है अर्थात् महासचिव सहित अन्य सभी सचिवों का निर्वाचन करती है।

केन्द्रीय समिति का महत्त्व अग्रविक है। इसका महत्त्व इसकी सत्ता और शक्ति के कारण है। कम्युनिस्ट पार्टी की नियमावली ने नियम 34 के अनुसार "केन्द्रीय समिति कांग्रेस के बीच की अवधि में पार्टी और स्थानीय पार्टी संस्थाओं के कार्यक्रमों का निर्देशन करती है, नेतृत्वकारों कायकताओं का चयन और नियुक्ति करती है, केन्द्रीय राजकीय संस्थाओं तथा श्रमजीवी जनता के सावजनिक संगठनों के काम का, काम कायरेत पार्टी दलों के माध्यम से निर्देशन करती है, विविध पार्टी संस्थाओं, कार्यालयों और उद्यमों की स्थापना और उनके कार्यक्रमों का निर्देशन करती है, अपने नियन्त्रण में काम करने वाले केन्द्रीय समाचार पत्रों और पत्रिकाओं के सम्पादन मण्डलों की नियुक्ति करती है और पार्टी बजट का वितरण और नियन्त्रण करती है।"

केन्द्रीय समिति का सम्भावित महत्त्व भी है। वह नियुक्ति और पदच्युति की शक्ति द्वारा पार्टी नतृत्व पर प्रभाव डालने की स्थिति में होती है, उदाहरणतः जब जून 1957 में पोलितब्यूरो के सदस्यों ने ख्रुश्चेव के नेतृत्व को चुनौती दी तो उसने केन्द्रीय समिति के सदस्यों का समर्थन प्राप्त करने ही स्थिति का अपने पक्ष में कर लिया था। जब 1964 में ख्रुश्चेव का पदच्युत किया गया तो उसने केन्द्रीय समिति के सदस्यों की सहमति थी। संक्षेप में, केन्द्रीय समिति कभी-कभी, स्थिति उत्पन्न होने पर, "अधि-शासन" (Super Government) का रूप धारण कर सकती है।

केन्द्रीय समिति का साकेतिक (Symbolic) महत्त्व भी है। वह सारे देश में उच्च कोटि के लगभग 400 कम्युनिस्टों को एक स्थान पर एकत्रित करती है। केन्द्रीय समिति में पार्टी की उच्चतम संस्थाओं (पोलितब्यूरो, सचिवालय, आदि केन्द्रीय संस्थाओं), सभ गणराज्या की कम्युनिस्ट पार्टियों और प्रादेशिक एवं क्षेत्रीय पार्टी संगठनों के महत्त्वपूर्ण नेता, शासन के पदों पर विद्यमान उच्च पदाधिकारी और जीवन के श्रेष्ठ क्षेत्रों के प्रमुख नेता शामिल होते हैं।

केन्द्रीय समिति का महत्त्व इस बात में भी निहित है कि वह पार्टी की उच्चतम संस्थाओं में कांग्रेस, पोलितब्यूरो और सचिवालय में एक मुख्य बड़ी का काम करती है और उसी के माध्यम से कोई सदस्य उच्चतम पार्टी पत्रिकाओं में प्रवेश पा सकता है। केन्द्रीय समिति वह "योग्यता कुण्ड" (Talent Pool) है जिसमें उच्च कोटि के नेता प्रकट होते हैं। यह नतृत्व प्राप्त करने और नेतृत्व स नीचे गिरने का दोहरा माधन है।

स्थिति की सूची (List of Positions) है। प्राथमिक पार्टी संगठन से उच्च स्तर की प्रत्येक संस्था अपने नामों की सूची बनाकर रखती है। इन सूचियों में सामाजिक जीवन की सभी संगठित गतिविधियों व अत्यधिक महत्वपूर्ण पदों के नाम होते हैं। दूसरे शब्दों में, सूची में सैनिक संगठनों, वैज्ञानिक संगठनों, जन सम्पर्क की संस्थाएँ आदि में उच्च पदों पर नियुक्त सभी व्यक्तियों के नाम होते हैं। जब कभी कमचारियों में परिवर्तन किया जाता है या उन्हें हटाया जाता है या उनके स्थान पर दूसरे व्यक्तियों को नियुक्त किया जाता है तो पार्टी की स्वायत्ति की आवश्यकता होती है। इन सूचियों के माध्यम से पार्टी जहाँ सोवियत समाज की केंद्रीय स्थितियों पर नियुक्तियों को नियंत्रित करती है वहाँ वहाँ इनका प्रयोग अज्ञात तत्त्वों को पार्टी में बाहर निकालने के लिए भी करती है। यही कारण है कि पार्टी नामानवी (सूचियों) को निरंतर बनाय रखती है।

पार्टी संगठन

(Party Organization)

सोवियत सघ की कम्युनिस्ट पार्टी का संगठनात्मक ढांचा एक पिरामिड की तरह है जो निम्न स्तर पर अत्यधिक व्यापक और शीघ्र पर अत्यधिक सूक्ष्म (एक नेता अर्थात् महासचिव) है। उसके संगठन के मुख्य पहलू निम्न हैं—

1 प्राथमिक पार्टी संगठन (Primary Party Organization PPO)— पार्टी संगठन के सबसे निम्न स्तर पर प्राथमिक पार्टी संगठन है। सन् 1934 से पूर्व इसे सेल (Cell) अथवा यूक्यू (Nucleau) कहा जाता था। वर्तमान समय में इनकी संख्या 3 लाख 90 हजार है। इन्हें कार्यस्थलों पर—मिलों और कारखानों में, निर्माण स्थलों पर, सामूहिक और राजकीय फार्मों तथा अन्य उद्यमों में, सोवियत सघ की सेनाओं की टुकड़ियों, कार्यालयों, शिक्षा प्रतिष्ठानों (स्कूलों एवं विश्वविद्यालयों) सांस्कृतिक वैज्ञानिक और व्यापारिक संस्थाओं आदि में—संगठित किया जाता है। वहाँ निवासीय सिद्धांत के आधार पर ग्रामीण तथा आवागमन प्रबंध समितियों के अंतर्गत भी संगठित किया जा सकता है। परन्तु प्राथमिक पार्टी संगठन के लिए कम से कम तीन पार्टी सदस्यों की आवश्यकता होती है।

पार्टी के सभी प्राथमिक संगठनों का आकार एक जैसा नहीं। कुछ अत्यधिक छोटे संगठन हैं और कुछ अत्यधिक बड़े संगठन हैं। कुछ की संख्या 15 या इससे भी कम है कुछ की 50 या इससे भी कम या अधिक है। केवल 500 प्राथमिक पार्टी संगठन ही ऐसे हैं जिनकी संख्या 1000 से अधिक है। परन्तु सच कम संख्याओं वाले प्राथमिक पार्टी संगठन जैसाकि किसी स्टोर या किसी स्कूल में स्थापित किये गये संगठन, एक सचिव और एक उप सचिव का चुनाव करने हैं। सचिव ही संगठन के कार्यकलापों के लिए निर्देशक का रूप ग्रहण कर लेता है।

व्यवहार में उसके सदस्य ही इस पर प्रभाव डालने की स्थिति में होते हैं। इसका मूल कारण यह है कि केन्द्रीय समिति, अपने बड़े प्रकार के कारण, नीति निर्माण के रूप में कार्य नहीं कर सकती। दूसरे, केन्द्रीय समिति अपनी शक्तियों को उन सदस्यों (पोलितब्यूरो और सचिवालय) और गवर्नर (महासचिव) को प्रत्यायोजित कर देती है, जिसका वह स्वयं निर्वाचित करती है। तीसरे, केन्द्रीय समिति के सदस्य पोलितब्यूरो और सचिवालय के सचिवों की चुनना में द्वितीय श्रेणी के सदस्य होते हैं। गत पोलितब्यूरो के लिए पूर्ण पार्टी मशीनरी पर नियंत्रण रखना कठिन नहीं होता। यह ठीक कहा गया है कि जो नेता पोलितब्यूरो का नियंत्रण कर सकता है वह सर्वोच्च नेता बन सकता है। वश ने ठीक कहा है कि "कम्युनिस्ट पार्टी राज्य में किसने क्या मिलता है इसमें प्रमुख भूमिका पोलितब्यूरो की है।" ग्रूमैन ने भी लिखा है कि पोलितब्यूरो पार्टी पिरामिड का वास्तविक शिखर और समस्त शक्ति तथा निर्णय का स्रोत है। स्तालिन ने भी कहा था कि "पोलितब्यूरो पार्टी की सर्वोच्च समिति है और पार्टी राज्य को निर्देशित करने वाली सर्वोच्च शक्ति है।"

(ii) सचिवालय (Secretariat)—यह पार्टी की प्रशासनिक भुजा है। इसे नौकरशाही भी कहा जाता है। केन्द्रीय समिति पार्टी के चारों काम का निरीक्षण करने के लिए इसका चुनाव करती है। सचिवालय का मुख्य कार्य कमचारियों का चयन करना, उन्हें नियुक्त करना तथा निर्णयों को लागू करना तथा उनकी कार्यविवृति की जांच करना है क्योंकि सचिवालय पार्टी तथा गैर-पार्टी पदों पर कमचारियों (पदाधिकारियों) को नियुक्त करता है अतः साक्षर जीवन के किसी ऐसे क्षेत्र की कल्पना करना कठिन है, जिस पर उसका प्रभाव महसूस न किया जाता हो अथवा जिसका यह निरीक्षण न कर सकता हो।

वर्तमान समय में महामन्त्रि सचिव सचिवालय के कुल सचिवों की संख्या 11 है। इनका निर्वाचन केन्द्रीय समिति द्वारा होता है। सचिवालय की बैठकें प्रतिदिन होती हैं। इसने पोलितब्यूरो का भी प्रभाव रहित कर दिया है अर्थात् इसका मन्त्र पोलितब्यूरो में भी वर्तन पाता है। विचारकर सकट के समय सचिवालय नीति सम्बन्धी प्रस्तावों की रचना करता है, आपत्तियों को जारी करता है और प्रशासनिक कार्यों के सम्पादन को सुनिश्चित करता है क्योंकि प्रत्येक सचिव एक निश्चित विभाग का अध्यक्ष होता है अतः नीति निर्माण की प्रक्रिया में उसका अत्यधिक प्रभाव रहता है।

(iii) महासचिव (General Secretary)—साक्षर राजनीतिक व्यवस्था में साक्षर मध की कम्युनिस्ट पार्टी में महासचिव का पद सबसे महत्वपूर्ण पद है। पार्टी और शासन में उनका कार्य प्रतिद्वन्द्वी नहीं माना, वह पोलितब्यूरो में प्र

और सामाजिक जीवन में सक्रिय भाग लेते हैं वहाँ वह व्यक्ति को कम्युनिस्ट मानव म डालते हैं।

2 हलकाई, नगर और जिला सगठन (Area City, and District Organization)—प्राथमिक सगठनों के ऊपर के स्तर पर पार्टी के हलकाई, नगर या जिला सगठन है। इहे राज्य प्रशासन के अनुरूप क्षेत्रीय आधार पर सगठित किया गया है। वर्तमान समय में इनकी संख्या 4,000 से अधिक है।

हलकाई, नगर और जिला सगठन की उच्चतम संस्था पार्टी सम्मेलन अथवा कम्युनिस्टा की ग्राम मभा है जिस सम्बन्धित समिति द्वारा दो अथवा तीन वर्ष में एक बार बुलाया जाता है।

हलकाई, नगर अथवा जिला समिति अपने ब्यूरो का चुनाव करती है जिसमें समिति के सचिवों का चुनाव भी शामिल है तथा समिति के विभागाध्यक्ष और अथवारों के सम्पादका की नियुक्ति भी मजूरी देती है। समिति की बैठकें तीन महीने में कम से कम एक बार बुलाई जाती हैं। सम्बन्धित समिति प्राथमिक पार्टी सगठनों को सगठित तथा मजूर करती है, उनके कार्य का निश्चय करती है, पार्टी सगठना के काम के बारे में नियमित रूप से रिपोर्ट सुनती है और कम्युनिस्टा का रजिस्टर रखती है। समिति युवक सगठना, श्रमिक सगठना तथा सहकारी समिति को देखभाल भी करती है।

3 प्रादेशिक क्षेत्रीय और संघ गणराज्यीय सगठन (Regional Territorial and Union Republic Organizations)—हलकाई, नगर और जिला के ऊपर के स्तर पर पार्टी के प्रादेशिक, क्षेत्रीय और संघ गणराज्यीय सगठन है। इहे भी राज्य प्रशासन के अनुरूप क्षेत्रीय आधार पर सगठित किया गया है। वर्तमान समय में 14 संघ गणराज्यों की 14 कम्युनिस्ट पार्टीयों हैं (सोवियत संघ के सबसे बड़े संघ गणराज्य—रूसी सोवियत मध्यात्मक समाजवादी गणराज्य (RSFSR)—का अखिल संघीय सगठन से पृथक् कोई पार्टी सगठन नहीं), 6 क्षेत्रीय सगठन, 148 प्रादेशिक और 10 इलाकाई सगठन हैं।

प्रादेशिक और क्षेत्रीय सगठनों की उच्चतम संस्था पार्टी सम्मेलन और संघ गणराज्य की कम्युनिस्ट पार्टी की उच्चतम संस्था कांग्रेस है। प्रादेशिक और क्षेत्रीय पार्टी सम्मेलन प्रादेशिक या क्षेत्रीय समिति द्वारा नियमित रूप से दो या तीन वर्षों में एक बार और संघ गणराज्य की कम्युनिस्ट पार्टी की कांग्रेस को कम्युनिस्ट पार्टी की क्षेत्रीय समिति द्वारा पांच वर्षों में एक बार बुलाया जाता है।

प्रादेशिक, क्षेत्रीय और संघ गणराज्यों के पार्टी सगठन (वर्तमान या कांग्रेस सम्मेलन स्तर पर प्रायः व संघ कार्य कर रहे हैं) हैं नगर और जिला पार्टी के सगठन हैं।

अथवा क्षेत्रीय और प्रादेशिक पार्टी समितियों के उन निष्ठाओं के विरुद्ध को जान वाली अपीली पर विचार करती है जो वे सदस्यों को पार्टी से बरखास्त करने अथवा उन्हें पार्टी सजाए देने के लिए करती है।

कम्युनिस्ट पार्टी की सहायक सस्थायें (Auxiliary Organisations of Communist Party)

सोवियत सघ की कम्युनिस्ट पार्टी की सहायक सस्थायें मुख्यतः निम्न है—

1 युवा कम्युनिस्ट लीग (Young Communist League—YCL)—यह सोवियत सघ की कम्युनिस्ट पार्टी की सबसे महत्वपूर्ण सहायक सस्था है। इसका पूरा नाम श्रिल्ल सघीय लेनिनवादी युवा कम्युनिस्ट लीग है। इसे कोम्सामोल (Komsomol) भी कहते हैं। इसकी स्थापना सन 1918 में लेनिन के सुझाव पर की गयी थी। यह कम्युनिस्ट पार्टी की सक्रिय सहायक और रिजर्व है। यह युवक और युवतियों को कम्युनिस्ट भावना के अनुरूप शिक्षा देती है, उन्हें नये समाज के व्यावहारिक निर्माण के काम के लिए आकर्षित करती है तथा यही पीढी को सवा मीण विकसित लोगों के रूप में तैयार करने में पार्टी की सहायता करती है। इस तरह लीग पार्टी के लिए उस्ताही कम्युनिस्ट और अच्छे कार्यकर्ता ही तैयार नहीं करती बल्कि उसके सदस्यों की भरती के लिए आधार भी तैयार करती है।

युवा कम्युनिस्ट लीग सोवियत सघ की कम्युनिस्ट पार्टी के नेतृत्व में काम करती है और सभी क्षेत्रों में उसके निर्देशों को लागू करती है और जहाँ लीग स्वयं पार्टी में लेनिनवादी ढंग से जीना, काम करना, सघ बनाना और जीतना सीखती है वहाँ वह स्वयं युवा पायनियर्स का भाग निर्देशन भी करती है क्योंकि लीग के कार्य सभी क्षेत्रों में—भौतिक, उत्पादन, विज्ञान सस्कृति, शिक्षा आदि क्षेत्रों में—व्याप्त है अतः इसे उद्योग, फार्मों, कार्यालयों आदि के काम के सभी प्रश्नों पर विचार करने तथा तत्सम्बन्धी पार्टी सगठनों को अपने सुझाव देने का अधिकार है।

लीग सभी सोवियत स्तरों के युवाजनों का एक स्वतंत्र सावजनिक सगठन है। सोवियत सघ का प्रत्येक युवक अथवा युवती इसका सदस्य बन सकती है यदि उसकी आयु 14 से 28 वर्ष के बीच है और वह लीग की नियमावली को स्वीकार करती है, कम्युनिज्म के निर्माण में भाग लेती है, लीग के किसी एक सगठन में काम करती है, लीग के निष्ठाओं का पालन करती है और सदस्यता शुल्क देती है। वर्तमान समय में लीग के सदस्यों की संख्या 38 करोड़ है। लीग का जो सदस्य सोवियत सघ की कम्युनिस्ट पार्टी में शामिल

प्रोग्रामो एव नीतियों, प्रत्याशियों आदि का सचतम्भति और वरतल ध्वनि (आवाजी) स अनुमोदन कर देती है। परन्तु अमरीकी पार्टियाँ के राष्ट्रीय सम्मेलनों और सोवियत सघ की कम्युनिस्ट पार्टी की कांग्रेसों में अंतर यह है कि जहाँ अमरीकी पार्टियों के राष्ट्रीय सम्मेलनों में विपक्ष विद्यमान होता है और वह वैकल्पिक नीतियाँ को प्रस्तुत करता है तथा उन्हें स्वीकार कराने के लिए प्रत्येक प्रयास करता है वहाँ सोवियत सघ की कम्युनिस्ट पार्टी की कांग्रेस में विपक्ष का अभाव होता है और साधारण सदस्य वैकल्पिक नीतियों का प्रस्तुत करने की स्थिति में नहीं होते। अतः कांग्रेस में कम्युनिस्ट पार्टी के नेतृत्व को प्रोग्रामो और नीतियों का अनुमोदन प्राप्त करने में कोई कठिनाई नहीं होती। सोवियत सघ की कम्युनिस्ट पार्टी की कांग्रेस में साधारण सदस्यों की यही राजनीतिक भावनाएँ हैं कि वह कांग्रेस में उपस्थित होकर पार्टी उपलब्धियाँ, प्रोग्रामो नीतियों और प्रत्याशियों का अनुमोदन करे। इस तरह कांग्रेस मात्र एक औपचारिक सभा बनकर रह गयी है। यह विचार विमर्श करने वाली सक्रिय एवं प्रभावकारी सभा नहीं। अपने बड़े आकार के कारण यह नीति निर्माण सभा के रूप में कार्य भी नहीं कर सकती। यह ध्वनि तस्ता (Sounding Board) मात्र है।

II केन्द्रीय समिति (Central Committee)—यह पार्टी कांग्रेस की एक महत्वपूर्ण समिति (संस्था) है। इसका निर्वाचन कांग्रेस द्वारा अगली कांग्रेस तक कार्य करने के लिए होता है। यह कांग्रेस के लिए तैयार होती है तथा उसके प्रति उत्तरदायी भी होती है। सामान्यतः केन्द्रीय समिति कांग्रेस द्वारा निर्धारित नीति और प्रोग्राम के अनुसार ही कार्य करती है परन्तु आवश्यकता होने पर यह उसमें परिवर्तन भी कर सकती है। केन्द्रीय समिति में विचार विमर्श प्रायः गुप्त होता है यद्यपि कभी कभी उसका कुछ अंश भी प्रकाशित किया जाता है।

केन्द्रीय समिति के सदस्यों की कुल संख्या 400 के लगभग होती है। सन् 1976 की पच्चीसवीं कांग्रेस ने इसके लिए 287 सदस्यों और 139 उम्मीदवार सदस्यों का निर्वाचन किया था। इसके किसी सदस्य को निकल जाना पर उसका स्थान उम्मीदवार सदस्यों में से भरा जाता है। इसका पूर्णाधिकेशन छ महीने में कम से कम एक बार होता है। यह पूर्णाधिकेशन सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशन के ठीक पहले एक दिन के लिए होता है।

पार्टी कांग्रेसों के बीच की अवधि में केन्द्रीय समिति पार्टी की संचालक संस्था होती है। यह पार्टी के राजनीतिक नेतृत्व की संस्था और उसका सैद्धांतिक एवं विचारधारात्मक केन्द्र है। केन्द्रीय समिति इस बात को निश्चित करती है कि कांग्रेस में किस अनुपात में प्रतिनिधि भेजे जायेंगे। केन्द्रीय समिति अपने पूर्णाधिकेशन के बीच की अवधि में पार्टी के कार्यों के संचालन के लिए एक परिषद् गूरो और पार्टी के चालू कार्यों के संचालन के लिए, मुख्यतः कार्यवाही के

मे ट्रेड यूनियनों की सदस्य सरया 12.5 करोड है। सभी ट्रेड यूनियनों की सरया को ट्रेड यूनियन कांफ्रेंस कहने है। ट्रेड यूनियन कांफ्रेंस एक सारकृतिक परिषद का चुनाव भी करती है जो दैनिक कार्यों के सचालन के लिए एक प्रेसीडियम और सचिवालय का चुनाव करती है।

5 ग्रंथ सहायक सस्थायें—सोवियत सघ की कम्युनिस्ट पार्टी की ग्रंथ सहायक सस्थायें है—सामूहिक फार्में, उपभोक्ता सहकारी सगठन, गृह निर्माण सहकारी सगठन, स्वयंसेवा समाज, सजनात्मक सघ, आदि। सनिको म भी कम्युनिस्ट सिद्धांतों के प्रचार के लिए नियमित व्यवस्थायें की गयी है। इसी प्रकार साहित्य, कला और विज्ञान सम्बन्धी सगठन भी अपने मदस्यो म कम्युनिस्ट विचार धारा का प्रचार करते है।

कम्युनिस्ट पार्टी की भूमिका (Role of the Communist Party)

कम्युनिस्ट पार्टी की भूमिका अत्यधिक व्यापक, महत्त्वपूर्ण और निर्णायक है। उसकी शक्ति निर्बाध और असंमित है। वह सोवियत शासन की घुरी और सोवियत जीवन की प्रेरक शक्ति है। सोवियत शासन और सोवियत जीवन का कोई ऐसा क्षेत्र नहीं जिसमें उसके प्रभाव का महसूस न किया जाता हो। वह सगठित करती है, नतृत्व प्रदान करती है, मागदर्शन करता है, मुद्दों (नीतियों) पर निष्णय लेती है और उनकी कार्यायि विधि पर नियंत्रण रखती है और सकटकाल म प्रेरणा देती है। जैसाकि यूमन ने लिखा है कि पार्टी 'सोवियत जीवन के सार्वजनिक और कभी कभी व्यक्तिगत जीवन के सभी कार्यों का स्फुलिंग प्लग (Spark plug—प्रेरणा स्रोत) है।' हरमन फाइनर न भी लिखा है कि "सोवियत सघ का प्रधान शासक कम्युनिस्ट पार्टी है। सिद्धांतत इमकी शक्तियों पर कोई सीमायें नहीं है। यह सब कुछ प्राप्त कर सकती है जो मानवीय सामर्थ्य, दमन अथवा प्रोत्साहन द्वारा प्राप्त किया जा सकता है।"

कम्युनिस्ट पार्टी की महत्त्वपूर्ण भूमिका सोवियत सघ के अन्तरिक दान म ही नहीं, अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र म भी उसकी भूमिका महत्त्वपूर्ण है। अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र म पार्टी अन्तर्राष्ट्रीय कम्युनिस्ट आंदोलन का नेतृत्व करना चाहती है। इसने लिए पार्टी विश्व समाजवाद का विकास करने और उसकी स्थितियों को सुदृढ़ करन का प्रयास करती है, समाजवादी देशो विशेषकर पूर्वी यूरोप के देशों की बहुपार्टीयों के साथ निकट सम्बन्ध बनाय रखती है और एशिया, अफ्रीका और लातीन अमरीका के राष्ट्रीय मुक्ति आंदोलनों अथवा मोर्चों का समर्थन करती है।

कम्युनिस्ट पार्टी की भूमिका के विविध पहलुओं को मुख्यत अग्रलिखित शीपको के घनगत अग्रिम्यवत किया जा सकता है—

III पोलितब्यूरो और मविधान (P. B. and Statute) —
 पार्टी संगठन के ढाँचे के शोध स्तर पर वास्तव में दो प्रमुख विचार-धाराएँ
 वाज्य । दोनों अत्यधिक महत्वपूर्ण सम्भारों हैं । दोनों के अन्तर्गत
 प्रतिष्ठा की प्रतीक है । दोनों के दामिद अत्यन्त अलग-अलग हैं ।
 नीति निर्माण करने वाली उच्चतम सम्या हूँ तो दोनों अलग-अलग
 लागू करने वाली, उनकी पूर्ण का सुनिश्चित करने वाली हैं ।
 कठिन है कि दोनों सस्थाया मत्र कौनसी सस्था को अधिक महत्व देना
 अवश्य है कि पार्टी और साविधान दोनों के बीच एक ही स्तर पर
 स्थिति सत्रस अत्रिस महत्वपूर्ण होती है ।
 है । पोलितब्यूरो एक मान्द्विग सम्या है, जो पार्टी के अन्तर्गत
 अध्यक्षता करता है और महानिश्चय के अन्तर्गत कार्य करता है ।
 होता है । इस पर भी यहाँ महानिश्चय का अर्थ है कि
 तो उसकी राजनीतिक मृत्यु ही है ।

फाटर ने कहा है, कि उसे "हर समय मांग, रक्षक, पहरेदार, अध्यापक, जन साधारण का उपदेश देने वाला और स्वयं आदर्श रसन वाला होना चाहिए।"

4 राष्ट्रीय उत्थान और गौरव—कम्युनिस्ट पार्टी के नेतृत्व में सोवियत सघ ने विज्ञान, अतिरिक्त और तकनीकी क्षेत्र में आश्चर्यजनक प्रगति की है तथा उसके आर्थिक और सामाजिक जीवन में जो परिवर्तन आये हैं उन्होंने न केवल उसके सदियों के पिछड़ेपन को दूर कर दिया है बल्कि उस समाज की महाशक्तियों में अग्रणी स्थान भी प्रदान कर दिया है। वर्तमान समय में सोवियत नागरिकों को आर्थिक और सामाजिक सुरक्षा, स्वास्थ्य और शिक्षा आदि की जो सुविधायें प्राप्त हैं वे स्वतंत्र विश्व अर्थात् गैर-साम्यवादी देशों की सरकारों के लिए मांग दर्शन का काय करती हैं। संक्षेप में, कम्युनिस्ट पार्टी ने सोवियत भालू को "सभ्य" बनाया है।

5 राष्ट्रीय एकता—सोवियत सघ का आकार अत्यधिक विस्तृत है। उसमें जाति, भाषा, धर्म, संस्कृति की भिन्नताओं वाले अनेक प्रकार के लोग निवास करते हैं, अतः सोवियत समाज में आन्तरिक सघर्ष और विचार होना स्वाभाविक है। परंतु कम्युनिस्ट पार्टी ने इन विविध जातियों (राष्ट्रीयताओं) को अपने संगठन के अंतर्गत संगठित किया है तथा उनमें राष्ट्रीय एकता की भावना को उत्पन्न किया है। पार्टी ने राष्ट्रीयताओं की जटिल समस्या को सुलभ किया है।

6 पार्टी और शासन में तादात्म्य—सोवियत राजनीतिक व्यवस्था में पार्टी और शासन इतने घुले मिले हैं कि यह भेद करना कठिन है कि कोई नेता या पदाधिकारी किस समय पार्टी के नेता या कार्यकर्ता के रूप में कार्य करता है और किस समय वह शासन के पदाधिकारी या कर्मचारी के रूप में कार्य करता है। पार्टी के जो सम्पूर्ण अथवा नेता पार्टी के उच्च पदा पर विद्यमान हैं अर्थात् जो पार्टी के पोलिट ब्यूरो, सचिवालय, केन्द्रीय समिति आदि मन्त्रालयों के सदस्य हैं वे ही शासन के उच्च पदों पर विद्यमान हैं अर्थात् सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत, प्रेसीडियम, मन्त्रपरिषद आदि के सदस्य हैं। हफ और फेनसोड ने ठीक कहा है कि "सोवियत सघ में वास्तविक प्रधानमंत्री पार्टी का महासचिव है, वास्तविक कैबिनेट पोलिट ब्यूरो है और वारतविक ससद केन्द्रीय समिति है।" हरमन फाइनर का मत है कि कम्युनिस्ट पार्टी का सविधान ही सोवियत रूस का वास्तविक सविधान है। शासन के उच्च स्तरों पर ही पार्टी के नेताओं का प्रभुत्व नहीं बल्कि सघीय राज्यों, क्षेत्रीय प्रादेशिक और स्थानीय स्तरों पर भी पार्टी के कमठ कार्यकर्ताओं और नेताओं का प्रभुत्व है। प्रत्येक कार्यस्थल पर पार्टी का प्राथमिक संगठन है जो पार्टी और शासन दोनों के लिए आँखें और कान है। कम्युनिस्ट पार्टी की इन भूमिकाओं के कारण ही 'मूल्या के आवरण में उसकी प्रधानता है और मानव पर उसका शक्तिशाली प्रभाव है।'

परिपद और सर्वोच्च सोवियत की प्रेसिडियम की नियमित करने की स्थिति में होता है। पार्टी के निर्देशक सिद्धांत सामूहिक नेतृत्व और पार्टी तथा शासन के सर्वोच्च पदों को पृथक् रखने की बात बरत है परंतु व्यवहार में पार्टी और शासन के सर्वोच्च पद एक ही नेता (महासचिव) के हाथों में रहे हैं। उदाहरणतः स्तालिन और ल. ब्रेज्नेव अनेक वर्षों तक पार्टी और शासन के सर्वोच्च पदों पर (पार्टी के महासचिव के पद पर और मंत्रिमण्डल के अध्यक्ष के पद पर) विद्यमान रहे हैं क्योंकि सूचना, सेना और राजनीतिक शक्ति पर महासचिव का नियंत्रण होता है और क्योंकि उसको हुटान की कोई सुनिश्चित वैधानिक व्यवस्था नहीं है अतः उसका कामकाज प्रायः सम्भवा रहा है और एक उदाहरण को छोड़कर (ल. ब्रेज्नेव को छोड़कर) प्रायः सभी महासचिव मृत्यु पश्चात् अपने पद पर बने रहे हैं। उदाहरणतः स्तालिन 1924 से 1953 तक और ब्रेज्नेव 1964 से 1982 तक अपने पद पर बने रहे। सोवियत सघ में राजनीतिक उत्तराधिकार की व्यवस्था अनिश्चित है। उच्चस्तरीय पर नेताओं को नियमित रूप से बदला नहीं जाना बल्कि उन्हें ही बार-बार निर्वाचित कर दिया जाता है। किसी नेता की मृत्यु या पदच्युति पर नये नेता का चुनाव किया जाता है जैसाकि नवम्बर 1982 में ब्रेज्नेव की मृत्यु के बाद यूरी आन्दिमीरोविच आन्द्रोपोव का और फरवरी 1984 में आन्द्रोपोव की मृत्यु पर को स्तालिन चेरनेको को सोवियत सघ की कम्युनिस्ट पार्टी के महासचिव के पद के लिए निर्वाचित किया गया।

(iv) केन्द्रीय निरीक्षण (सेला परीक्षण) आयोग (Central Auditing Commission)—इसका गठन पार्टी कांग्रेस में किया जाता है। मई 1976 का पच्चीसवीं कांग्रेस ने इससे 85 सदस्यों का निर्वाचन किया था। इसका इस बात की निगरानी रखना है कि पार्टी की केन्द्रीय सदस्यों और अन्य व्यक्तियों द्वारा अपने काम निभटाएँ। साथ ही वह सोवियत सघ की कम्युनिस्ट पार्टी की केन्द्रीय समिति के कोष तथा उद्यमों की जांच करता है।

(v) पार्टी नियंत्रण समिति (Party Control Committee)—इसका निर्वाचन केन्द्रीय समिति द्वारा होता है और यह पार्टी के अन्दर जांच करती है। दो यह प्रकार के कार्य करती हैं—

(क) यह इस बात की जांच करती है कि केन्द्रीय समिति के निर्देशों को पार्टी के सदस्य और उम्मीदवारों द्वारा कितना ध्यान दिया जा रहा है और उन कम्युनिस्टों के विरुद्ध कितने कानूनी कार्रवाई की जा रही है जो नियमावली पार्टी अथवा उद्यमों के नियमों का उल्लंघन करते हैं।

(ख) यह जांच करती है कि कम्युनिस्ट

सविधान सोवियत नागरिकों को सावजनिक सगठन बनाने का अधिकार देता है, पर तु वे ऐस सावजनिक सगठनों में ही शामिल हो सकत है जिन्ह कम्युनिज्म के निर्माण के लक्ष्यों के अनुरूप बनाया गया है ।

9 अंतर्राष्ट्रीय क्षेत्र में पार्टियों की भूमिका—अंतर्राष्ट्रीय क्षेत्र में सोवियत सघ की कम्युनिस्ट पार्टियों ने मुख्यत निम्न प्रकार से भूमिका अदा की है—

(i) विश्व समाजवाद का विकास करना और उसकी स्थितियों को सुदृढ करना अर्थात् अंतर्राष्ट्रीय कम्युनिस्ट आन्दोलन का नवृत्त एव समर्थन करना ।

(ii) समाजवादी देशों, विशेषकर पूर्वी यूरोप के देशों की बहु पार्टीयों के साथ निकट सम्बन्ध बांधे रखना । इन सम्बन्धों को कम्युनिस्ट और मजदूर पार्टीयों के अंतर्राष्ट्रीय सम्मेलनों द्वारा सुदृढ करने का प्रयास किया जाता है ।

(iii) समाजवादी विरादरी पर होने वाले साम्राज्यवादी हमला का नाकाम करना ।

(iv) एशिया, अफ्रीका और लातीन अमरीका के राष्ट्रीय मुक्ति आन्दोलनों अथवा मोर्चों का समर्थन करना ।

(v) देसात की स्थिति के बाद भी शोषणकर्त्ताओं और एकाधिकारवादियों अर्थात् पूँजीवादियों से किमी प्रकार का समझौता न करना, आदि ।

एक दलीय व्यवस्था और प्रजातन्त्र (One Party System and Democracy)

(इस प्रश्न का उत्तर विस्तृत रूप से “सोवियत प्रजातन्त्र” के अध्याय में अर्थात् अध्याय 11 में दिया गया है । अत इसके अध्ययन के लिए उसी अध्याय का अध्ययन कीजिए । इसके साथ इस अध्याय में वर्णित कम्युनिस्ट पार्टियों की भूमिका का भी अध्ययन कीजिए ।)

समीक्षा प्रश्न

- 1 सोवियत सघ की कम्युनिस्ट पार्टियों के सगठन का वर्णन कीजिए ।
- 2 ‘सोवियत प्रणाली की एक दलीय व्यवस्था हानिकारक होने के स्थान पर लाभकारी है ।’ इस कथन के प्रकाश में सोवियत राजनीतिक प्रणाली में कम्युनिस्ट पार्टियों की भूमिका का वर्णन कीजिए ।
- 3 सोवियत राजनीतिक व्यवस्था में शासन और पार्टियों के सम्बन्धों की विवेचना कीजिए ।
- 4 कम्युनिस्ट पार्टियों “सोवियत जीवन के सावजनिक और कभी कभी व्यक्तिगत जीवन के सभी कार्यों का स्फुल्लिग प्लग है ।” विवेचना कीजिए ।

हो जाता है वह लीग का सदस्य नहीं रहता बशर्ते कि वह लीग के सगठनों में नेतृत्वकारी पदों पर आसोन न हो।

लीग का सगठनात्मक ढाँचा सोवियत सघ की कम्युनिस्ट पार्टी के सगठनात्मक ढाँचे की भाँति है। पार्टी की भाँति लीग के सगठनात्मक ढाँचे का आधारभूत सिद्धांत भी लोकतांत्रिक केन्द्रीकरण है। लीग के प्राथमिक सगठनों को काय स्थला और क्षेत्र के आधार पर संगठित किया गया है, जिन्हें फिर क्षेत्र के आधार पर हलवाई, नगरीय, सगठनों पर एकजुट किया गया है। इसके प्राथमिक सगठन की सर्वोच्च संस्था ग्राम सभा, हलवाई, नगरीय इलाकाई, प्रादेशिक और क्षेत्रीय सगठनों की सर्वोच्च संस्था सम्मेलन और सघ गणराज्यों और अखिल संघीय सगठन की सर्वोच्च संस्था कांग्रेस है। ग्राम सभा, सम्मेलन अथवा कांग्रेस ब्यूरो अथवा समिति का चुनाव करती है जो उसकी कार्यकारिणी के रूप में काय करती है और सगठन के चालू काम का संचालन करती है।

2 पायनियर्स (The Pioneers)—य 11 से 16 साल के युवकों और युवतियों के सगठन है। इन सगठनों की स्थापना प्रत्येक स्कूल में की गयी है। इनका मूल उद्देश्य युवकों और युवतियों को प्रारम्भिक स्तर पर ही कम्युनिज्म की शिक्षा देना है ताकि उनके हृदय और मस्तिष्क में कम्युनिज्म के प्रति श्रद्धा और आस्था पैदा हो सके। पायनियर्स जहाँ लिटिल ऑक्टोबोरिस्ट (Little Octoborists) के कार्यों की देख रेख करते हैं वहाँ उनके सदस्यों को उन्हीं से भर्ती किया जाता है।

3 लिटिल ऑक्टोबोरिस्ट (Little Octoborists)—ये अत्यधिक अल्प आयु के बच्चों के सगठन हैं। इनमें 8 से 11 वर्ष के बच्चों को लिया जाता है। इन्हें भी प्रत्येक स्कूल में संगठित किया गया है। इनका उद्देश्य भी अत्यधिक छोटी आयु में बच्चों पर कम्युनिस्ट विचारधारा की छाप जमाना है ताकि वे बड़े होकर एक अच्छे कम्युनिस्ट बन सकें।

4 ट्रेड यूनियनों (Trade Unions)—ये ऐसे मावजुद सगठन हैं जो मजदूरों और कर्मचारियों को संगठित करते हैं। यूनियन अपने सदस्यों (महानवजो) के हितों की अभिव्यक्ति करती है, उनकी रक्षा करती है और श्रम विधान का पालन का निरीक्षण करती हैं। उदाहरणतः ट्रेडयूनियन की सहमति के बिना प्रशासन मजदूरों अथवा कर्मचारियों को घरखास्त नहीं कर सकता और न उचित पदावधि ही कर सकता है। ये समाज के कार्यों के संचालन में सक्रिय भाग लेती हैं। ट्रेड यूनियनों का क्लियर न पार्टी में होता है न राज्य में अर्थात् वे गैर पार्टी सगठन बनी रहती हैं परन्तु फिर भी वे पार्टी और राज्य के कार्यों में सक्रिय भाग लेती हैं, मजदूरों में मार्क्सवाद—लेनिनवाद का प्रचार करती हैं उनमें पारस्परिक सहयोग और भाईचारे की भावना पैदा करती हैं। वर्तमान समय

1 सर्वधानिक मायता—स्वतन्त्र विषय में अर्थात् ब्रिटेन, अमरीका, स्विटजरलैंड भारत आदि गैर कम्युनिस्ट देशों में राजनीतिक पार्टियों को एन्ड्रिज्क सगठन समझा जाता है। इसीलिए इन देशों में पार्टियों का विकास सविधानन्तर होता है। इन देशों में सविधान विनी राजनीतिक पार्टियों को मायता नहीं देना। दूसरी ओर, कम्युनिस्ट देशों में सविधान कम्युनिस्ट पार्टियों को मायता देना है तथा उसके 'एक मात्र अस्तित्व को', 'उसकी नेतृत्वकारी और पथ प्रदर्शक शक्ति को, उसके अग्रणी स्वरूप' का और उसकी 'राजनीतिक पुष्टिमत्ता' को स्वीकार करता है। उदाहरणतः सन् 1936 के स्तालिन सविधान की भाँति सोवियत सघ का 1977 का ब्रेझ्नेव सविधान भी कम्युनिस्ट पार्टियों को सर्वधानिक मायता देता है। अनुच्छेद 6 के अनुसार, 'सोवियत सघ की कम्युनिस्ट पार्टी सोवियत समाज की नेतृत्वकारी और पथ प्रदर्शक शक्ति तथा उसकी राजनीतिक व्यक्तित्व, सभी राजकीय सगठनों एवं सावजनिक सगठनों का नाभिवेन्द्र है। पार्टियों का अस्तित्व जनता के लिए है तथा वह जनता की सेवा करती है।' "मावसवाद—नेतिनवाद में लगे कम्युनिस्ट पार्टियों समाज के विकास के सामान्य सन्दर्भ (General perspective) तथा सावियत सघ की गृह और विदेश नीति के माग को निर्धारित करती है, सावियत जनता के महान रचनात्मक काय का निर्देशन करती है और कम्युनिज्म की विजय के लिए उसके सघर्ष को एक नियोजित, अमरुद्ध तथा सैद्धांतिक दृष्टि से सम्पुष्ट चरित्र प्रदान करती है।" 'सभी पार्टियों सगठन सोवियत सघ के सविधान के ढाँचे के भीतर काय करते हैं।'

2 समाजवादी व्यवस्था का जनक एवं रक्षक—कम्युनिस्ट पार्टी एक मात्र ऐसी पार्टी है जिसने सोवियत सघ में 1917 में कम्युनिस्ट शक्ति की सफलता का अर्थ प्राप्त है। उसने वहाँ समाजवादी व्यवस्था को स्थापना की, उसका पोषण किया तथा धीरे धीरे कम्युनिज्म की ओर अग्रसर है। पार्टी के नेतृत्व में सोवियत जनता ने आन्तरिक और बाह्य चुनौतियों का सफलतापूर्वक सामना किया है, आरशाही की निरवृत्तता और कुलासक अत्याचारों से छुटकारा पाया तथा अज्ञान अवशेषों को समाप्त किया। वर्तमान समय में पार्टी सावियत सघ में समाजवादी व्यवस्था को संरक्षक है। जसाकि ब्रह्म गरी ने कहा है कि पार्टी 'सगठित राजनीतिक शासन की एक मात्र संरक्षक बन गयी है।'

3 समाजवादी व्यवस्था का आदर्श, मागदर्शक प्रेरक एवं शिक्षक—कम्युनिस्ट पार्टी समाजवादी व्यवस्था की जनक और रक्षक ही नहीं बल्कि उसने लिए वह एक आदर्श, मागदर्शक, प्रेरक और शिक्षक भी है। उसने त्याग और श्रम के आदर्श को प्रस्तुत किया है, उसने कठिनाइयों के समय उत्साह और धैर्य को बनाय रखने का पाठ पढ़ाया है, सोवियत नागरिकों को 'कम्युनिस्ट मानव' में ढाला जा प्रयास किया है। पार्टी अपने प्रत्येक सदस्य से अपेक्षा करती है कि, जसाकि

की ओर लम्बाई 1500 मील है। द्वितीय महायुद्ध से पूर्व जापान का क्षेत्रफल इससे अधिक था क्योंकि युद्ध के बाद जापान ने क्षेत्रफल का 40% भाग विजेता राष्ट्रों ने छीन लिया था। इसकी जनसंख्या लगभग 10 करोड़ है। यह अत्यधिक घनी आबादी वाला देश है। क्षेत्र के छिन जाने में इसकी सबसे बड़ी समस्या भूमि की है। जसाकि मानना न कहा है कि जापान की मूल समस्या "अत्यधिक-जनसंख्या अत्यल्प भूमि और अत्यल्प प्राकृतिक साधनों की है।"

जापान शीतोष्ण (Temperate) भाग में स्थित है। इसमें अनेक ज्वालामुखी पर्वत (फूजीयामा सबसे बड़ा ज्वालामुखी पर्वत है), भूकंप तथा तीव्र गति से बहने वाली नदियाँ हैं। यह अत्यधिक भूकम्पों का देश है। यह अत्यधिक हरा-भरा देश है। इस "सुन्दर प्राकृतिक पार्क" की सजा दी जाती है। पर्वतीय देश होने के कारण केवल 16% भूमि ही कृषि योग्य है। प्राकृतिक साधनों में निधन होने के कारण जापान को विदेशों से कच्चा माल विशेषकर कोयला, लोहा, तेल, कपास, रबर आदि का आयात करना पड़ता है और निर्मल माल जैसे सूती और ऊनी कपड़ा, रेशम, कागज, विद्युत का सामान आदि का निर्यात करना पड़ता है। जापान के लोगों का मुख्य व्यवसाय मछली पालन है।

जापान की भौगोलिक स्थिति ने उसके राजनीतिक स्वरूप को निर्धारित किया है। उसकी राष्ट्रीय सुरक्षा और एकता तथा उसकी सांस्कृतिक अनायाता को बनाये रखा है, उसकी भौगोलिक स्थिति ने उसकी परम्पराओं और व्यवसायों को निर्धारित किया है। द्वितीय स्थिति के कारण जापान शताब्दियों से विश्व की अन्य सभ्यताओं से अलग रहा है। वह एक अविच्छिन्न राष्ट्र बना रहा है। उसने अपनी पथक पहचान को बनाय रखा है। सारा जापान एक सावयव की भाँति रहा है। द्वीपीय स्थिति के कारण जापान एक नौमनिक शक्ति के रूप में उभर कर सामने आया है। उसकी पर्वतीय स्थिति ने जहाँ संचारण की समस्याएँ पदा कीं वहाँ क्षेत्रवाद की भावनाएँ भी पैदा कीं। इ होने अतः स्थानीय नेताओं और उनके प्रति भक्ति भावनाओं को उत्पन्न किया। जापान में ये भावनाएँ आज भी "नेता के इद गिद के इदत राजनीति में" देखी जा सकती हैं।

II धार्मिक-सामाजिक एवं राजनीतिक, विचार

किसी भी देश की जनता के सामान्य धार्मिक और सामाजिक विचारों का प्रभाव उसकी राजनीतिक संस्थाओं के विकास और प्रवृत्ति पर पड़े बिना नहीं रहना। जापान भी इसका अपवाद नहीं। वहाँ के धार्मिक और सामाजिक विचार निम्न प्रकार से रहे हैं—

(1) धार्मिक विचार—जापान के निवासी सामान्यतः धार्मिक सहिष्णुता में विश्वास करते हैं, धार्मिक कट्टरता में नहीं। वहाँ बौद्ध, शिंटो, ईसाई, कप्यू शिंयस आदि धर्मों के अनुयायी पाये जाते हैं, परन्तु उ होने धर्म की राजनीति

7 एकमात्र नीति निर्माता—पार्टी नीति की एक मात्र निर्माता है। नीतियों के आरम्भन निर्माण और कार्यावृत्ति की शक्ति पार्टी के हाथों में केन्द्रित है। निस्सन्देह शासन के विभिन्न अंगों का पार्टी की सस्थाओं में विलय नहीं होता, वे स्वतंत्र रूप से बन रहते हैं और सिद्धांततः नीतियों के निर्माण और कार्यावृत्ति में हिस्सा लेते हैं, परन्तु व्यवहार में पार्टी का पोलितब्यूरो ही नीतियों को निर्धारित करता है और पार्टी सचिवालय ही उन्हें लागू करता है तथा उनके बारे में प्राज्ञप्तियां जारी करता है। शासन के औपचारिक अंगों का कार्य उनका केवल अनुसमर्थन करना तथा उन्हें लागू करना है। इस तरह पार्टी के द्वीय निर्देशन शक्ति है जो सोवियत शासन और सोवियत जीवन के प्रत्येक क्षेत्र को वेधती है। 'जैसाकि कार्टर ने कहा है कि 'व्यवस्थापन और प्रशासन दोनों में नियंत्रण हर समय पार्टी के हाथों में रहता है। वह ही नियंत्रण करती है कि क्या होना चाहिए, कब होना चाहिए, किस प्रकार होना चाहिए और किसके द्वारा होना चाहिए।' अंग और जिसके शब्दों में, "चाहे पंचवर्षीय योजना हो चाहे संयुक्त राष्ट्र सभ की सुरक्षा परिषद् में वीटो प्रयोग का प्रश्न हो या थर्म अथवा प्रेस से सम्बन्धित नीति सबधी प्रश्न ही सभी विषयों में नियंत्रण पार्टी ही करती है तथा शासन उस निर्णय को स्वीकार करता है और उस पर आचरण करता है।" संक्षेप में, जैसाकि स्तालिन ने कहा था कि "पार्टी सगठन सब कुछ निर्धारित करता है।"

8 राजनीतिक व्यवस्था पर एकाधिकार—सोवियत राजनीतिक व्यवस्था पर पार्टी का एकाधिकार है। सोवियत सभ में वह ही एक मात्र राजनीतिक पार्टी है। वह तथा उसकी सहायक सथायें ही निर्वाचनों में उम्मीदवारों को खड़ा कर सकती हैं। सविधान का अनुच्छेद 100 इस बात की स्पष्ट व्यवस्था करता है कि "सोवियत सभ की कम्युनिस्ट पार्टी ट्रेड यूनियनों, अखिल राष्ट्रीय लेनिनवादी युवा कम्युनिस्ट लीग की शाखाओं और उनके सगठन, महकारी तथा अन्य सांख्यिक सगठनों, सामूहिक और सैनिक यूनियनों में सैनिकों को ही उम्मीदवारों की नामजदगी का अधिकार होगा।" कम्युनिस्ट पार्टी द्वारा नामजद किया गया उम्मीदवार ही सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत तथा अन्य राष्ट्रीय गणराज्यों की सर्वोच्च सोवियतों तथा अन्य सोवियतों के लिए जन प्रतिनिधि के रूप में निर्वाचित किया जाते हैं। दूसरी ओर, सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत सिद्धांततः जिन सदस्यों को प्रेसीडियम और मंत्रपरिषद् के सदस्यों, सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों एवं महासमाहर्ता के लिए निर्वाचन करती है वे वस्तुतः पहले से ही पार्टी द्वारा चुन लिये जाते हैं, सर्वोच्च सोवियत तो उन पर अपनी स्वीकृति की औपचारिक मोहर लगाती है।

सोवियत सभ में विपक्ष अनुपस्थित है वहा ब्रिटेन की भांति कोई "निष्ठावान विपक्ष" अथवा "महामहिम का भक्त विपक्ष" नाम जैसी कोई चीज नहीं। निस्सन्देह

शासन पर सेना का प्रभाव रहा है, जन प्रदर्शन और लूटमार वहा की राजनीति के आवश्यक अंग रहे हैं। सन 1911 का मंचूरिया आक्रमण और उसके बाद विस्तृत हुआ सैन्यवाद, उग्र राष्ट्रवाद और फासीवाद उसकी युद्ध प्रवृत्ति के द्योतक हैं। नवीन संविधान (1947 के संविधान) के लागू होने के बाद भी जापानी राजनीति हिंसा और राजनीतिक हत्याओं से प्रभावित रही है। जन प्रदर्शन और आतंकवाद उसकी राजनीति के अभिन्न अंग रहे हैं।

III जापान की शासन प्रणाली के अध्ययन का महत्त्व

जापान की शासन प्रणाली के अध्ययन का महत्त्व मुख्यतः निम्न कारणों से है—

1 लोकतांत्रिक व्यवस्था—शताब्दियों से जापान के समाज, राजनीति और शासन व्यवस्था का स्वरूप संवसत्तावादी रहा है। इस पर भी वहा वर्तमान समय में लोकतांत्रिक व्यवस्था सफलतापूर्वक कार्य कर रही है। यह तथ्य जापान की शासन व्यवस्था के अध्ययन को रचिकर बनाता है कि किस प्रकार एक संवसत्तावादी समाज ने एक उदार लोकतांत्रिक व्यवस्था को सफलतापूर्वक कार्यान्वित किया है विशेष कर उस परिस्थिति में जब एशिया के अन्य नवस्वतंत्र राष्ट्रों में लोकतंत्र के प्रयोग का थोड़े समय के बाद ही किसी न किसी रूप के अभिनायकवाद या संवसत्तावाद में बदल दिया।

2 एशिया में संसदीय प्रणाली का लम्बा इतिहास—एशिया में जापान एक ऐसा देश है जहाँ संसदीय प्रणाली का एक लम्बा इतिहास रहा है। जहाँ भारत 19 वीं शताब्दी के अंतिम वर्षों में संसदीय प्रणाली की स्थापना की मांग कर रहा था वहाँ जापान में मजी संविधान के अन्तर्गत सन् 1890 में संसद (डाइट) की स्थापना कर दी गयी थी। जापान में सम्राट की पुनर्स्थापना के बाद 1868 में प्रतिना पत्र (Charter Oath) के माध्यम से विचार विमर्श करने वाली सभाओं की स्थापना की मांग को स्वीकार कर लिया गया था।

3 मुकुटधारी गणतंत्र—एशिया में जापान एक ऐसा देश है जहाँ ब्रिटेन की भाँति मुकुटधारी गणतंत्र पाया जाता है अर्थात् जापान में राजतंत्र और लोकतंत्र का अद्वितीय मिश्रण पाया जाता है। नवीन संविधान ने सम्राट की स्थिति को ब्रिटिश मन्प्रसु से भी निचल बना दिया है परन्तु सम्राट के प्रति लोगों की भक्ति, निष्ठा और श्रद्धा में कोई कमी नहीं आती। ब्रिटिश समान की भाँति जापान का समाज भी सम्राट को राष्ट्रीय एकता का प्रतीक मानता है।

4 विविध शासन व्यवस्थाओं का प्रभाव—जापान की शासन व्यवस्था पर विषय की विविध शासन व्यवस्थाओं का प्रभाव पड़ा यह तथ्य उसकी शासन व्यवस्था के अध्ययन को अभिवाय बनाता है कि किस प्रकार जापानी समाज ने उन प्रभावा का अपनी राजनीतिक संस्थाओं में समन्वित किया है। उदाहरणार्थ पूर्व

जापान का संविधान

राष्ट्र की महानता में शासन व्यवस्था का कुछ न कुछ योगदान अवश्य होता है अतः उसका अध्ययन महत्त्व ग्रहण कर लेता है। उदाहरणतः जापान ने अपनी स्वतंत्रता को संरक्षण बनाया रखा है। वह पश्चिमी साम्राज्यवाद को चुनौती भी देता रहा है। सन 1905 में रूस को पराजित करके जहां उसने यूरोपीय श्रेष्ठता और अजेयता के मिथ का भाड़ा फोड़ दिया वहां सारे एशिया में राष्ट्रीयता की लहर को फैलाकर एशिया के राष्ट्रों में राष्ट्रीयता का प्रणेता बन गया। दूसरे, द्वितीय महायुद्ध के बाद उसने इतनी तीव्र गति से राष्ट्र का औद्योगीकरण और तकनीकीकरण किया है कि वह विश्व के समृद्धतम राष्ट्रों में चुनौती दे रहा है। यह तथ्य उसकी शासन व्यवस्था के अध्ययन को महत्त्वपूर्ण बनाता है कि प्राकृतिक संपत्तियों से निबल होने पर भी उसने किस प्रकार औद्योगिक और तकनीकी क्षेत्रों में द्रुत गति से उन्नति की है। तीसरे जापानी शासन व्यवस्था में परम्परा और आधुनिकता का अद्वितीय मेल पाया जाता है। दोनों एक-दूसरे पर प्रियार्थों और प्रतिक्रियाओं करती हैं परन्तु वे सघप या टकराव की स्थिति पैदा नहीं करती। यह ठीक कहा गया है कि "जापान में नवीन विचारों और पुरानी प्रथाओं का तेजी से मेल हो रहा है। वहां राजनीतिक लोकतंत्र का सामंती निष्ठाओं, स्वतंत्र व्यापार का अत्यधिक बड़े पैमाने के एकाधिकारवादी उद्योगों का और मावसवाद के विभिन्न रूपों का पुराने अच्छे दिनों के साथ स्वेच्छा से मेल हो रहा है।"

7 भारतीयों के लिए विशेष महत्त्व—भारतीयों के लिए जापान की शासन व्यवस्था का अध्ययन का मुख्य कारण निम्न है—

(i) भारत और जापान के सम्बंध अत्यधिक प्राचीन समय से चले आ रहे हैं। भारतीय सभ्यता का प्रभाव जापान पर निरंतर पड़ता रहा है। जापान का बौद्ध धर्म भारत से ही प्राप्त हुआ है। अतः जापानियों के लिए भारत आज भी एक तीर्थ स्थल है।

(ii) भारत और जापान दोनों एशिया के देश हैं। दोनों के अंतरराष्ट्रीय उद्देश्य समान हैं। दोनों विश्व शांति में विश्वास करने हैं और शांतिपूर्ण सहजीवन को बढ़ावा देना चाहते हैं। यदि जापान ने संविधान के अनुच्छेद 9 द्वारा युद्ध के सावभौम अधिकार का संवदा के लिए परित्याग कर दिया है तो भारत ने भी अनुच्छेद 51 में शांतिपूर्ण सहजीवन के प्रति वचनबद्धता प्रकट की है। दोनों साम्यवादी चीन की साम्राज्यवादी एवं विस्तारवादी नीतियों से चिंतित हैं तथा उस सीमित रखना चाहते हैं।

(iii) भारत और जापान की आर्थिक समस्याएँ प्रायः एक जसी रही हैं। भारत के लिए यह जान लेना शिक्षाप्रद है कि जापान ने औद्योगिक और तकनीकी विकास द्वारा किस प्रकार उन समस्याओं का समाधान किया है।

(iv) यद्यपि जापान में मुकुटधारी गणतंत्र है और भारत में लोकतान्त्रिक

ऐतिहासिक पृष्ठभूमि

(The Historical Background)

I भौगोलिक स्थिति

जापान शब्द चीनी भाषा के दो शब्दों— जिह और पन (Jih and Pen) से निकला है जिनका अर्थ है "सूय का उदय"। इसीलिए जापान को "उदय होते हुए सूय" का देश कहा जाता है। यह एशिया के सुदूर पूव में स्थित है। यह एशिया की मुख्य भूमि से अलग द्वीपों का समूह है। इसकी स्थिति पश्चिमी यूरोप में ब्रिटिश द्वीपों के समान है। ब्रिटेन की भाँति यह चारों ओर से समुद्र से घिरा हुआ है। इसीलिए इसे 'पूव का इंग्लैंड' भी कहा जाता है।

जापान अनेक द्वीपों का समूह है। इसमें छोटे-बड़े 3000 से अधिक द्वीप हैं। इनमें से केवल 550 द्वीप ही बसे हुए हैं, शेष द्वीप वीरान हैं, इनमें मुख्य द्वीप है होक्काइडो, होन्शू शिकोकू और क्यूशू। होन्शू सबसे बड़ा द्वीप है। जापान में बड़े-बड़े नगर, मुख्य बन्दरगाह, व्यापार, वाणिज्य और सांस्कृतिक केन्द्र इसी द्वीप में स्थित हैं। जापान की राजधानी टोकियो है।

व्यापारी मार्गों की दृष्टि से जापान का अत्यधिक महत्त्व है। यहाँ विश्व के दो प्रमुख सामुद्रिक व्यापार मार्ग मिलते हैं जो उस यूरोप, दक्षिण एशिया और उत्तरी अमरीका से जोड़ते हैं—एक मार्ग यूरोप से आरम्भ हो कर दक्षिण एशिया में तिगापुर हांगकांग व शंघाई होता हुआ जापान में योको और यानोहामा तक जाता है और दूसरा मार्ग उत्तरी अमरीका से आरम्भ होकर पश्चिम की ओर से जापान जाता हुआ चीन व फिलिपीन द्वीप समूह तक जाता है। जापान व पश्चिम में प्रान्चोटस्व सागर, जापान सागर एवं पूर्वी सागर तथा दक्षिण पूव में प्रान्चोटस्व सागर है।

जापान का क्षेत्रफल 3,70,000 वर्ग किलोमीटर है। यह भारत का क्षेत्रफल का 1/20 भाग और इंग्लैंड का 1 1/2 गुणा है। इसकी

और उसके वंश के उत्तराधिकारी सम्राट के नाम पर शासन की वास्तविक शक्ति का प्रयोग करते रहे। सम्राट की राजधानी क्योटो और शोगुन की राजधानी कामा-कुरा स्थान पर थी।

तोक्गावा काल— सन् 1600 में तोक्गावा ने समस्त सरदारा की शक्तियों का पराजित करके सम्राट पर अपना प्रभाव जमा लिया। अब सम्राट ने तोक्गावा को शोगुन की उपाधि प्रदान कर दी। उसके बाद उसके वंश के उत्तराधिकारी शासन की वास्तविक शक्ति का प्रयोग करते रहे। सन् 1600 से 1867 तक इस परिवार की राजनीतिक सर्वोच्चता को किसी ने चुनौती नहीं दी। इस काल में सामंतवादी व्यवस्था अपने शिखर पर थी। सामंतवादी लाड अपनी अपनी जागीरों के स्वामी थे। वे उनके प्रमुख प्रशासनिक अधिकारी थे। स्वतंत्र थे, परंतु तोक्गावा के प्रति उनकी भक्ति निरंतर बनी रही।

तोक्गावा शासन की प्रमुख विशेषतायें निम्न थी—

(i) जापान में दो शासक थे। सम्राट और शोगुन। जहां सम्राट शासन का नाममात्र का अधिकारी था वहां शोगुन शासन शक्ति का वास्तविक प्रयोग करता था। केन्द्रीय सरकार की नीति शोगुन द्वारा निर्धारित की जाती थी, सम्राट द्वारा नहीं। सम्राट देव तुल्य होने से प्रजा की असीम भक्ति, श्रद्धा और आदर का पात्र बना रहा।

(ii) प्रशासन के कार्यों में सहायता के लिए शोगुन 4 से 6 परामशदाताओं की एक सभा का सहारा लेता था।

(iii) शासन का स्वरूप विकेंद्रीकृत था। केन्द्रीय सरकार का नियंत्रण कुछ थोड़े से विषयों अर्थात् सिक्कों, परिवहन और विदेशों मामलों तक सीमित था। शेष विषयों अर्थात् कानून और धर्म व्यवस्था आदि पर क्षेत्रीय सामन्ती सरदारों का नियंत्रण था। शोगुन जनता पर प्रत्यक्ष नियंत्रण नहीं रखता था। वह सामन्ती सरदारों के माध्यम से ही जनता पर अपनी शक्ति का प्रयोग करता था।

(iv) सम्राट के अधीन समस्त भूमि पर शोगुन का नियंत्रण था। शोगुन सामन्ती सरदारों को भूमि का स्वामित्व प्रदान करता था।

(v) जापान ने विदेशी सभ्यताओं के क्षेत्र में पूरकतावादी नीति का अनुसरण किया। इस काल में किसी विदेशी ने जापान में प्रवेश नहीं किया और न ही कोई जापानी किसी दूसरे देश में यात्रा के लिए गया।

(vi) नीकरशाही की भर्तियों के लिए सावजनिक परीक्षा की व्यवस्था को समाप्त कर दिया गया। पदों का वितरण वंश-परम्परा के आधार पर होने लगा और जागीरें वंशों तक सिमट कर रह गयीं।

(vii) समाज अनेक वर्गों में विभक्त था। यादों वगैरह समाज के उच्च स्तर

का विषय कभी नहीं बनाया। वहाँ के राजनीतिक दलों का निर्माण मामा धर्म पर आधारित नहीं किया गया। यह सत्य है कि सन् 1963 में कोमिटो पार्टी का उदय बौद्ध धर्म सोकागाकी की राजनीतिक भुजा के रूप में हुआ था और वह धार्मिक आधार पर ही समाज का पुनरुद्धार करना चाहती है परन्तु वहाँ धर्म का सहारा लेकर या धर्म को खतरे का जामा पहना कर राजनीतिक उद्देश्यों को प्राप्त करने की कोशिश नहीं की जाती जैसा कि भारत में प्रायः होता है।

(ii) सामाजिक और राजनीतिक विचार—जापानी समाज का छोट सा छोटा एवं बड़े से बड़ा संगठन व्यक्ति या नेता प्रधान रहा है। यह तथ्य जापानी समाज में सत्तावाद का कारण रहा है। उदाहरणतः जापानी परिवार पितृ सत्तात्मक, समाज या वंश नेता या वंश सत्तात्मक और राज्य सम्राट या शाही वंश सत्तात्मक रहा है। वहाँ परिवार के सदस्यों को पिता के प्रति जो भक्ति, निष्ठा और आज्ञापालन की भावना रही है वही सामंती नेता, या सम्राट के प्रति रही है। यह तथ्य वहाँ के सामंती वंशों विशिष्ट वर्गों, नेताओं, शोगुन या सम्राट की शक्ति का कारण रहा है। जापानी समाज में सत्ताधारी व्यक्ति को ओयाबून (Oyabun) और उनके अधीन समूह को कोबून (Kobun) कहते हैं। उनके सम्बन्ध ओयाबून-कोबून सम्बन्धों पर आधारित रहे हैं। जापान में राज्यवाद (Statism) की जो भावनाएँ पायी जाती हैं उनके पीछे यही तत्त्व विद्यमान रहे हैं। जापान में व्यक्ति के स्थान पर समाज या राष्ट्र को महत्त्व दिया जाता है। वहाँ के उग्र राष्ट्रवाद के पीछे यही भावना विद्यमान रही है।

जापानी समाज (जनता) सम्राट (राजतंत्र) के प्रति अत्यधिक भक्ति और श्रद्धा रखता है उसके लिए वह दैवी है, वह सूर्य का अवतार है। वह पृथ्वी पर ईश्वर का रूप है अतः उसके प्रति भक्ति और श्रद्धा रखना प्रत्येक जापानी का धर्म है। वहाँ का शिष्टो धर्म वस्तुतः किसी धर्म का प्रतीक नहीं बल्कि वह सम्राट और राजवंश के पूर्वजों की पूजा है। सम्राट जापानी नतिकता का आधार हैं उसकी सत्ता निरपेक्षतावाद का प्रतीक नहीं पितृ सत्ता की प्रतीक है। वह राष्ट्रीय परिवार का पिता है। उसकी इच्छा लोकेच्छा है। जापानी जनता इस बात पर गर्व करती है कि वह 2500 वर्षों से भी अधिक समय से सम्राटों की शक्ति द्वारा शासित होनी रही है और वहाँ का राजतंत्र विश्व में सबसे प्राचीन है। मजी (सन 1889 के) संविधान के अनुच्छेद में कहा गया था कि "जापान का साम्राज्य सम्राटों की पवित्र द्वारा युगो युगो तक शासित होता रहेगा।"

जापान में युद्ध करने वाले हमेशा समाज की प्रशंसा के हमेशा उही के हाथों में रही है। राजनीति में उनका बोलबाला रहा है। मजी सम्राट प्रायः सवधानिक अध्यक्ष रहा है और शासक की वास्तविक अर्थान सेना जनरल के हाथों में रही है। मजी संविधान के साथ।

4 सुधारों की मांग एवं नवी संविधान का निर्माण—सम्राट की पुत्रियाँ पता के बाद प्रशासनिक एवं राजनीतिक सुधारों की मांग तीव्र गति से बढ़न लगी। सन् 1868-1889 के बीच कुछ सुधारों को लागू किया गया। उदाहरणतः सन् 1874 में सीनेट तथा प्रीफेक्चरों के गवर्नरों की एक सभा का निर्माण किया गया, सन् 1879 में निर्वाचित प्रीफेक्चर सभाओं की स्थापना की गयी। परन्तु सुधारवादी इनसे सन्तुष्ट नहीं हुये। अतः सम्राट मैजी ने 21 अक्टूबर, 1881 को घोषणा की कि नवीन संविधान शीघ्र ही लागू किया जायेगा। संविधान निर्माण के काम को पूरा करने के लिए प्रिंस इतो को पश्चिमी देशों के संविधानों का अध्ययन करने के लिए विदेश यात्रा पर भेजा गया। दो वर्ष तक पश्चिमी संविधानों का अध्ययन करने के बाद जापान के एक संविधान का निर्माण किया गया। इस संविधान पर प्राचीन नाउसल ने विचार-विमर्श किया। सम्राट मैजी ने संविधान को स्वीकार कर उसे 11 फरवरी, 1889 को लागू कर दिया।

5 मैजी संविधान तथा उसके द्वारा स्थापित संस्थायें—मैजी संविधान एक व्यक्ति—प्रिंस इतो द्वारा निर्मित संविधान था जिसे सम्राट मैजी ने जापानी जनता को एक "दयामय उपहार" (Gracious gift) के रूप में प्रदान किया था। यह जापानी जनता के निर्वाचित प्रतिनिधियों अथवा किसी संवैधानिक सभा या समिति द्वारा निर्मित संविधान नहीं था। इसे 11 फरवरी 1889, को लागू किया गया और यह 3 मई, 1947 तक कार्य करता रहा जब जापान के नवीन संविधान को लागू किया गया। मैजी संविधान में कुल 7 अध्याय और 76 अनुच्छेद थे।

मैजी संविधान का दशन—मैजी संविधान का दशन राजतन्त्रीय था। वह सम्राट की सम्प्रभुता पर आधारित था जन प्रभुता पर नहीं। उसमें सम्राट निरंकुश शक्तियों का उपयोग करता था। उस परशिया (Prussia) और आस्ट्रिया के संविधानों के अनुरूप निर्मित किया गया था। उसमें "साम्राज्य" और "साम्राज्यीय" शब्दों का ही अधिक प्रयोग किया गया था। उस संविधान के अनुच्छेद I में इस बात की स्पष्ट व्यवस्था की गयी थी कि "जापान का साम्राज्य सम्राटों की एक पवित्र द्वारा युगों युगों तक निरंतर शासित होता रहेगा।" उसमें नागरिक अधिकारों और कर्तव्यों का उल्लेख तो किया गया था परन्तु उन पर प्रतिबन्धों की मात्रा इतनी अधिक थी कि वे निरर्थक बन कर रह गये थे। उसमें शक्तिशालियों का कोई पृथक्करण नहीं था, उसमें अवरोध और सन्तुलन की कोई व्यवस्था नहीं थी। देश में कोई उत्तरदायी सरकार नहीं थी, कोई स्वतन्त्र चुनाव नहीं थे विचार, अभिव्यक्ति सभा संघ आदि की स्वतन्त्रताएँ नहीं थी, बन्दी प्रत्यक्षीकरण का अभाव था। उदार लोकतन्त्र को लागू तथा संवैधानिकवाद को कमजोर करने वाले सभी प्रयासों का पुलिस शक्ति द्वारा कुचल दिया जाता था।

सामन्ती काल में जापान की शासन व्यवस्था पर चीनी शासन व्यवस्था और सभ्यता का प्रभाव था। जापान में कमबारियों की भर्ती के लिए सावजनिक परीक्षा की व्यवस्था को चीन से ग्रहण किया गया था। मंजी संविधान की शासन व्यवस्था पर फ्रांस और परशिया (जर्मनी) की शासन व्यवस्थाओं का प्रभाव था। फ्रांस की भांति जापान में प्रशासनिक कानून और प्रशासनिक न्यायालय विद्यमान थे। जापान के वर्तमान संविधान पर अमरीकी राजविदों का प्रभाव रहा है फिर भी उसमें पश्चिम के उदार और पूर (सावियत संघ के) समाजवादी विचारों का समावेश मिलता है।

(5) विशिष्ट विशेषताएँ—जापान के शासन की कुद्धनिम्न विशिष्ट विशेषताएँ उसके अध्ययन को रुचिकर एवं महत्त्वपूर्ण बनाती हैं—

(i) जापान में संसदीय प्रणाली होते हुए भी डाइट के गैर सदस्यों को मंत्रिमण्डल में शामिल किया जा सकता है। अनुच्छेद 68 केवल इस बात की व्यवस्था करता है कि, "मंत्रिमण्डल के अधिकांश सदस्य डाइट के सदस्य होंगे।" अर्थात् यदि जापान का प्रधानमंत्री चाहे तो डाइट के गैर सदस्य को मंत्रिमण्डल में शामिल कर सकता है जैसा कि 1974 में प्रधानमंत्री मिकि ने उसाही शिनबुन के सम्पादक को अपने मंत्रिमण्डल में शामिल किया था। ऐसे मंत्री के लिए, भारत या ब्रिटेन की भांति 6 महीने में डाइट का सदस्य बनना आवश्यक नहीं। दूसरे, जापान में मंत्रिमण्डल के नियुक्त सबसेममति से लिये जाते हैं, जबकि भारत या ब्रिटेन में नियुक्त बहुमत के आधार पर लिये जाते हैं।

(ii) संसदीय प्रणाली वाले देशों में राष्ट्रीय संसद के उच्च सदन का निर्माण प्रायः वशानुगत आधार पर अथवा मनानयन और अप्रत्यक्ष निर्वाचन के आधार पर होता है और निम्न सदन का निर्माण प्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा जनता द्वारा होता है। परंतु जापान में अमरीका की भांति उच्च सदन (सभासद सदन) निम्न सदन (प्रतिनिधि सदन) की भांति जनता द्वारा प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित होता है।

(iii) संसदीय प्रणाली वाले देशों में कायपालिका अध्यक्ष (सम्राट अथवा राष्ट्रपति) नाम मात्र का अधिकारी होता है। इस पर भी उस कुछ विशिष्ट राजनीतिक परिस्थितियों में अपने विवेकाधिकार के अंतर्गत कार्य करने का अधिकार होता है। ब्रिटिश सम्प्रभु को इस प्रकार के अधिकार हैं। परंतु जापान का संविधान "सम्राट को राज्य के मामलों के कुछ औपचारिक कार्यों को छोड़कर शासन सम्बन्धी कोई शक्ति प्रदान नहीं करता।" (Art 4)

(iv) जापान की याय व्यवस्था की विशेषता यह है कि वहाँ जनता को यायाधीशों की नियुक्ति की समीक्षा करने और उन्हें पदच्युत करने का अधिकार है। (Art 79)

6 एशिया का महान राष्ट्र—जापान एशिया का एक छोटा देश है, फिर भी उसकी गणना विश्व के अग्रणी और विकसित राष्ट्रों में की जाती है।

के वष में नियोजित धन राशि को पारित कर सकता था। डाइट संविधान में सशो वर हेतु प्रस्ताव प्रस्तुत नहीं कर सकती थी। यह अधिकार सभाट का था। यही कारण है कि लगभग 58 वर्ष के काल में, जब तक मैजी संविधान लागू रहा, संविधान में कोई संशोधन नहीं किया गया।

3 प्रीवी काउंसिल—यह वयोवृद्धि राजविदो की एक संस्था थी। इसका निर्माण सन 1888 में कर दिया गया था। सम्राट इसके सदस्यों को नियुक्ति करता था मन्त्रिमण्डल के सदस्य इसके सदस्य होते थे। यह सम्राट को परामर्श देने वाली सर्वोच्च संस्था थी। यह मन्त्रियों साम्राज्यीय अध्यादेशों, सैनिकों आदि को स्वीकार करती थी। इसकी शक्तियों के कारण इसे डाइट का तृतीय सद. कहा जाता था।

4 न्यायपालिका—मैजी संविधान के अंतर्गत न्यायपालिका शासन की एक स्वतंत्र शाखा नहीं थी। यह न्यायपालिका की एक सुदृढ़ भुजा थी। यह शासन का ऐसा प्रशासनिक अंग थी जो सम्राट के सावनीय कार्यों के रूप में न्यायिक शक्ति का प्रयोग करती थी। न्यायाधीशों की नियुक्ति सम्राट द्वारा की जाती थी। इसका गठन प्रोचामूने पर किया गया था।

B संविधानोत्तर संस्थाएँ (गर संबैधानिक संस्थाएँ)—मैजी संविधान की कार्यावधि के काल में कुछ ऐसी संस्थाओं का विकास हो गया था जिनका संविधान में कोई स्पष्ट उल्लेख नहीं था परंतु जो संविधान द्वारा स्थापित संस्थाओं पर अत्यधिक प्रभाव डालने की क्षमता रखती थी। इन्हीं संस्थाओं को संविधानोत्तर संस्थाएँ कहते थे। इनमें प्रमुख निम्न थी—

1 मन्त्रिमण्डल—मैजी संविधान मन्त्रिमण्डल के बारे में शांत था। फिर भी शासन में इसकी स्थिति प्रभावपूर्ण थी। मैजी संविधान का अनुच्छेद 55 केवल मंत्रियों की बात करता था, मन्त्रिमण्डल की नहीं। मंत्रियों की नियुक्ति सम्राट द्वारा की जाती थी जो उसी के प्रति उत्तरदायी होने थे। मन्त्रिमण्डल के अस्तित्व का 24 दिसम्बर 1889 के साम्राज्यीय आदेश द्वारा औपचारिक रूप से स्वीकार कर लिया गया था।

मन्त्रिमण्डल में युद्ध और नौ नाना मन्त्रालय का विशेष प्रभाव था। परम्परा द्वारा जारन और एडमिरल ही क्रमशः युद्ध और नौ नाना मन्त्रालय के मंत्री होते थे। इनकी स्थिति इतना महत्त्वपूर्ण होती थी कि वे मन्त्रिमण्डल का निर्माण और विघटन करा सकते थे। युद्ध परिषद का निर्माण उच्च पदाधिकारियों द्वारा होता था। मन्त्रिमण्डल पर सारा वे अत्यधिक प्रभाव के कारण ही जापान में आक्रामक सैनिकवाद और उग्र राष्ट्रवाद का विकास हुआ। सन 1931 के मन्चूरिया आक्रमण के बाद शासन को सारा शक्ति सेना के हाथ में केन्द्रित हो गयी।

2 गेनरो (Genro)—यह अपने घाप में जापान की एक विशिष्ट संस्था थी। यह पूर्णतः एक संविधानोत्तर संस्था थी। यह प्रमुखतः 1867 के रेस्टोरेशन के अग्रणी नेताओं की परामर्शदात्री संस्था थी। संवैधानिक संस्थाओं में गेनरो उल्लेख

गणतंत्र है परन्तु दोनों की शासन पद्धति मूलतः लोकतांत्रिक है और शासन अपनी शक्ति को सविधान और अतत जनता से प्राप्त करता है।

IV जापान में संवैधानिक विकास

जापान में संवैधानिक विकास के मुख्य चरण निम्न हैं—

1 प्रारम्भिक इतिहास अथवा पूर्व सामन्ती काल—जापान के प्रारम्भिक इतिहास के सम्बन्ध में कोई विश्वसनीय दस्तावेज उपलब्ध नहीं है। दंत कथाओं के आधार पर यह स्वीकार किया जाता है कि ईसा से 600 वर्ष पूर्व सम्राट जिम्मु ने जापान में राजतंत्र की स्थापना की थी। उस समय से जापान सम्राटों की पत्ति द्वारा निरन्तर शासित होता रहा है। सम्राट को अर्द्ध ईश्वर समझा जाता रहा है। सम्राट देश का सर्वोच्च शासक, सेनापति और धार्मिक गुरु रहा है। शासन सत्ता पर कभी यामाटो कबीले का, कभी टायका कबीले का और कभी फ्यूजीवारा कबीले का प्राधिपत्य रहा है। पहली बार सन् 645 में राजकुमार शोटूकू ने 17 धाराओं के एक सविधान को लागू किया था। यह पहला अवसर था जब सरकार के संचालन और पदाधिकारियों की गतिविधियों को निर्धारित करने के लिए एक मूलभूत कानून की व्यवस्था की गयी थी। यह कानून बुद्ध, कपयूसियस, शिटो आदि विचारों पर आधारित नैतिक और राजनीतिक नियमों का संग्रह मात्र था। 8वीं और 21वीं शताब्दी के मध्य के काल में जापान में अनेक प्रकार के प्रशासनिक सुधारों को लागू किया गया। उदाहरणतः एक व्यवस्थित केन्द्रीय सरकार की स्थापना की गयी, विधि सम्बन्धी संहिताओं की विस्तृत व्याख्या की गयी, सेना को सम्राट के अधीन रखा गया और भूमि का राष्ट्रीयकरण किया गया। संक्षेप में, इस काल में एक शक्तिशाली राजतन्त्रीय शासन व्यवस्था की स्थापना की गयी।

2 शोगुन काल अर्थात् सामन्ती एवं तोकूगावा काल—पूर्व सामन्ती काल के अन्तिम चरण में केन्द्रीय सरकार की सत्ता कमजोर पड़ने लग गयी थी और सामन्ती सरदारों की शक्ति में विस्तार होना शुरू हो गया था। बौद्ध धर्म को अपनाते के कारण सम्राट धार्मिक कार्यों तक सिमटकर रह गया था। गरीबी भूमि पर सामन्ती ने अपना अधिकार जमाना शुरू कर दिया था। अपनी जागीरों और भूमि की रक्षा हेतु उन्होंने अपनी सेनाओं का निर्माण करना भी शुरू कर दिया था। इसके साथ सामन्ती सरदारों के पारम्परिक झगड़े बढ़ने लगे और प्रत्येक सम्राट पर अपना प्रभाव जमाना शुरू कर दिया। 12वीं शताब्दी के अन्त में (सन् 1185 में) क्षत्रीय प्रजाति के एक नेता मिनामोटो ने सम्राट पर अपना पूर्ण प्रभाव स्थापित कर लिया और अपने प्रभुत्व के अधीन एक शक्तिशाली केन्द्रीय सरकार की स्थापना की। मिनामोटो ने सम्राट को पदच्युत नहीं किया बल्कि पर शासन शक्ति का स्वयं प्रयोग करता रहा। सम्राट ने उन क्षत्रीय सेनानियों अर्थात् जनरलों की सहायता प्रदाता की। 12म मध्य के

के वष में नियोजित धन राशि को पाण्डित कर सकता था। डाइट संविधान में सशोधन हेतु प्रस्ताव प्रस्तुत नहीं कर सकती थी। यह अधिकार मन्त्रिमंडल का था। यही कारण है कि लगभग 58 वर्ष के काल में, जब तक मैजी संविधान लागू रहा, संविधान में कोई संशोधन नहीं किया गया।

3 प्रीवी काउंसिल—यह वयोवृद्धि राजविदो की एक सस्था थी। इसका निर्माण सन 1888 में कर दिया गया था। सम्राट इसके सदस्यों को नियुक्ति करता था मन्त्रिमण्डल के सदस्य इसके सदस्य हो सकते थे। यह सम्राट को परामर्श देने वाली सर्वोच्च सस्था थी। यह मन्त्रिमंडल को साम्राज्यीय अध्यादेशों, राजिचयों आदि को स्वीकार करती थी। इसकी शक्तियों के कारण इसे डाइट का तृतीय सद. कहा जाता था।

4 न्यायपालिका—मैजी संविधान के अंतर्गत न्यायपालिका शासन की एक स्वतंत्र शाखा नहीं थी। यह न्यायपालिका की एक सुदृढ़ भुजा थी। यह शासन का ऐसा प्रशासनिक अंग थी जो सम्राट के सावधानीपूर्ण कार्यों के रूप में न्यायिक शक्ति का प्रयोग करती थी। न्यायाधीशों की नियुक्ति सम्राट द्वारा की जाती थी। इसका गठन फ्रेंच मॉडल पर किया गया था।

B संविधानोत्तर सस्थायें (गर संवैधानिक सस्थायें)—मैजी संविधान की कार्यशक्ति के काल में कुछ ऐसी सस्थायों का विकास हो गया था जिनका संविधान में कोई स्पष्ट उल्लेख नहीं था परंतु जो संविधान द्वारा स्थापित सस्थायों पर अत्यधिक प्रभाव डालने की क्षमता रखती थी। इन्हीं सस्थायों को संविधानोत्तर सस्थायें कहा जाता था। इनमें प्रमुख निम्न थी—

1 मन्त्रिमण्डल—मैजी संविधान मन्त्रिमण्डल के बारे में शांत था। फिर भी शासन में इसकी स्थिति प्रभावपूर्ण थी। मैजी संविधान का अनुच्छेद 55 केवल मंत्रियों की बात करता था, मन्त्रिमण्डल की नहीं। मंत्रियों की नियुक्ति सम्राट द्वारा की जाती थी जो उसी की प्रति उत्तरदायी होने थे। मन्त्रिमण्डल में अस्तित्व को 24 दिसम्बर, 1889 के साम्राज्यीय आदेश द्वारा औपचारिक रूप से स्वीकार कर लिया गया था।

मन्त्रिमण्डल में युद्ध और नौ सेना में मन्त्रिमण्डल का विशेष प्रभाव था। परम्परा द्वारा जारी मन्त्रिमण्डल ही क्रमशः युद्ध और नौ सेना मन्त्रिमण्डल के मंत्री होते थे। इनकी स्थिति शक्ति महत्त्वपूर्ण होती थी कि यह मन्त्रिमण्डल का निर्माण और विघटन कर सकते थे। युद्ध परिषद का निर्माण तथा क उच्च पदाधिकारियों द्वारा होता था। मन्त्रिमण्डल पर सेना के अत्यधिक प्रभाव के कारण ही जापान में आक्रामक सैनिकवाद और उच्च राष्ट्रवाद का विकास हुआ। सन् 1931 के मन्त्रिमण्डल के बाद शासन की सारी शक्ति सेना के हाथ में केन्द्रित हो गई।

2 गैररो (Genro)—यह अपने आप में जापान की एक विशिष्ट सस्था थी। यह प्रमुखतः एक संविधानोत्तर सस्था थी। यह प्रमुखतः 1867 के रेस्टोरेशन के अग्रणी नेताओं की परामर्शदात्री सस्था थी। संवैधानिक सस्थायों में गैररो का उत्पन्न

पर विद्यमान था। शेष बग-विज्ञान, कारीगर, व्यापारी निम्न स्तरों पर विद्यमान थे वर्गीय विशेषाधिकारों का दबदबा था।

(viii) इस काल में व्यक्तिगत स्वतंत्रता नाम की कोई चीज नहीं थी।

3 सम्राट के शासन की पुन स्थापना—उत्तीसवीं शताब्दी के उत्तरार्द्ध में जापान के सामाजिक और राजनीतिक ढाँचे में परिवर्तन आना शुरू हो गया था। औद्योगिक अर्थव्यवस्था और पश्चिम के सम्पर्क ने जापान की सबसे सत्तावादी सामंती व्यवस्था को चुनौती देना शुरू कर दिया था। इसी समय पश्चिमी जापान के युवा समुह, जो तोकूगावा परिवार के शासन के विरोधी थे, युवा सम्राट मुताशिनी के इद-गिद इकट्ठे होना शुरू हो गये। उन्होंने सत्ता परिवर्तन में सम्राट की सहायता की। परिणामस्वरूप तोकूगावा परिवार के अंतिम शोगुन केकी ने सन 1867 में सम्राट के पक्ष में अपना पद त्याग दिया। सम्राट ने मैजो की उपाधि ग्रहण कर ली और सम्राट पुन जापान का वास्तविक शासक बन गया। यह परिवर्तन राज्य विप्लव था परन्तु इसे सम्राट के शासन की पुन स्थापना की सत्ता दी जाती है।

सम्राट के शासन की पुन स्थापना होते ही शोगुन के पद, सामन्तवादी व्यवस्था और जागीरों को समाप्त कर दिया गया। जापान का तीव्र गति से आधुनिकीकरण किया गया। सारे देश को राजनीतिक खण्डों में विभक्त किया गया और उन्हें केन अथवा प्रीफेक्चर (Ken or Prefecture) की सत्ता दी गयी। प्रीफेक्चरों पर केन्द्रीय सरकार का पूर्ण नियंत्रण स्थापित किया गया। केन्द्रीय मंत्रालयों को पश्चिमी नमूने पर आधारित किया गया। मिविल सेवा एवं कानून तथा न्याय व्यवस्था को फ्रेंच नमूने पर आधारित किया गया। धर्म के प्रति सहिष्णुता की नीति अपनायी गयी। सामंती लाडों को मत्तुष्ट करने के लिए उन्हें पश्चिमी नमूने पर प्रिंस, मार्किज, काउण्ट, बरन आदि की उपाधियों से विभूषित किया गया।

सम्राट मैजी ने 6 अप्रैल, 1888 को पाच धाराओं के एक प्रतिज्ञा पत्र (Charter Oath) की घोषणा की। जापान के संवैधानिक विकास में इसका बड़ी महत्त्व है जो ब्रिटेन में मैगनाकार्टा का है। इसकी मुख्य बातें निम्न थी—

- (i) विचार विमर्श के लिए सभाओं की स्थापना की जायेगी और जनमत के आधार पर निर्णय लिये जायेंगे।
- (ii) राज्य के कार्यों का प्रबंध सम्पूर्ण राष्ट्र एक होकर करेगा अर्थात् राज्य के सभी विभागों में सभी वर्गों के लोगों का स्थान दिया जायेगा।
- (iii) कार्य की स्वतंत्रता दी जायेगी।
- (iv) व्यर्थ के रीति-रिवाजों का समाप्त कर दिया जायेगा।
- (v) साम्राज्य की सुरक्षा के लिए विश्व के विवेक और तान का प्रयोग किया जायेगा।

धान है। यह उदार लोकतंत्र पर आधारित है। यह जन प्रभुता पर आधारित है। इसे शोवा सविधान कहते हैं।

सविधान की प्रस्तावना एवं दर्शन—प्रस्तावना सविधान का एक हिस्सा नहीं। उसकी कोई बाध्यकारी शक्ति नहीं—फिर भी वह सविधान तथा उसके दर्शन को समझने की कुंजी है, उसमें गुणों को मापने का उचित मानदण्ड है। प्रस्तावना उन सिद्धांतों और उद्देश्यों को स्पष्ट करती है, जिन्हें सविधान, प्रोत्साहन देना चाहता है, प्रस्तावना उस स्रोत को स्पष्ट करती है जहाँ से सविधान अपनी शक्ति को प्राप्त करता है। किसी भी सविधान की प्रस्तावना का यही महत्त्व होता है। जापान के सविधान की प्रस्तावना का भी यही महत्त्व है।

जापान के नवीन सविधान की प्रस्तावना निम्न प्रकार से है—

“हम, जापान के लोग, अपनी राष्ट्रीय डाइट के उचित रूप से निर्वाचित प्रतिनिधियों के माध्यम से कार्य करते हुए, निश्चय करते हैं कि हम लोग अपना लिये तथा भावी पीढ़ियों के लिए, अन्य सभी राष्ट्रों के साथ शांतिपूर्ण सहयोग एवं इस अखिल राष्ट्र की भूमि पर स्वतंत्रता के वरदानों की सुरक्षा करेंगे और यह हम निश्चय करते हैं कि हम सरकारी कार्यों के माध्यम से फिर कभी भी युद्ध के आतंक को नहीं देंगे तथा यह घोषणा करते हैं कि सर्वोच्च शक्ति जनता में निहित है और इस सविधान को दृढ़तापूर्वक स्थापित करते हैं। सरकार जनता की एक पवित्र धरोहर है जिसके लिए अधिकार जनता से प्राप्त होता है, जिसकी शक्तियों का प्रयोग जनता के प्रतिनिधि करते हैं और जिसके लाभों का उपयोग जनता करती है। यह मनुष्य जाति का विश्व व्यापी सिद्धान्त है जिस पर यह सविधान आधारित है। हम उन सब सविधानों कानूनों अध्यादेशों और आदेशों को अस्वीकार और खंडित करते हैं जो इसके विरुद्ध हैं।

‘हम जापान के लोग, सदैव शांति चाहते हैं और मानव सम्बन्धों को नियमित करवाने आदर्शों के प्रति गम्भीर रूप से जागरूक हैं और विश्व के शांति प्रिय लोगों की व्यापक और श्रद्धा में विश्वास करते हुए हमने अपनी सुरक्षा और अस्तित्व (सत्ता) को बनाय रखने का निश्चय किया है। हम सदा के लिए पृथ्वी पर शांति की स्थापना तथा यहाँ से दासता, जनहीनता, दलन एवं असहिष्णुता के निराकरण के लिए सदा प्रयत्नशील रहने वाले अंतर्राष्ट्रीय समाज में एक गौरवपूर्ण स्थान रखना चाहते हैं। हम यह स्वीकार करते हैं कि विश्व के सभी लोगों को अभाव और भय से रहित होकर शांति से जीवित रहने का अधिकार है।

“हमारा यह विश्वास है कि कोई भी राष्ट्र अकेले अपने प्रति उत्तरदायी नहीं है बरिन् राजनीतिक नतिकता के निवृत्त विश्व-व्यापी है और ऐसे नियमों की अनुपालना उन सभी राष्ट्रों के लिए आवश्यक है जो अपना प्रभुत्व धारण करते हैं और दूसरे राष्ट्रों के साथ जो अपने सावभौम सम्बन्धों को उचित बताते हैं।

मैजी सविधान के अंतगत स्थापित की गयी संवैधानिक एक सविधानेतर संस्थाएँ मुख्यतः निम्न थी—

A संवैधानिक संस्थाएँ—संवैधानिक संस्थाएँ मुख्यतः निम्न थी—

1 सम्राट—मैजी सविधान के अंतगत टेनो (सम्राट) की स्थिति सर्वोच्च और सर्वाधिकारवादी थी। वह शासन की सारी शक्तियाँ का उत्पन्न करने वाला था। सारी विधायी कार्यवाहियाँ और 'कारिक' शक्ति उसी में केन्द्रित थी। शक्तिशाली का कोई लोकतांत्रिक पृथक्करण नहीं था। जैसा कि इतो ने कहा है कि 'देश के राजनीतिक जीवन के सभी सूत्र उसके नियंत्रण में उसी प्रकार थे जिस प्रकार शरीर के सभी अंगों पर मस्तिष्क का नियंत्रण रहता है।'

निस्सन्देह सम्राट की शक्तियाँ निरपेक्ष और असीम थी परन्तु इस पर भी वह उन शक्तियों का प्रयोग अपनी पहल पर नहीं करता था। वह ब्रिटिश राजा से भी अधिक राज्य करता था, शासन नहीं करता था। सामन्तवादी नेता सेना, नौकरशाही, औद्योगिक और एकाधिकारवादी वर्ग (जायबात्स Zaibatsu) सम्राट के नाम पर वास्तविक शक्तियों का उपयोग करते थे। इन पर भी सम्राट का सामाजिक और नैतिक क्षेत्र में अत्यधिक प्रभाव था। उसकी मर्त्ता पितृमर्त्तात्मक थी। उसे सद्गुणों से सम्पन्न माना जाता था। वह जापानी नैतिकता का आगर था। उसकी इच्छा लोक इच्छा थी। जनता की उसके प्रति श्रद्धा, भक्ति और आदर अपार था। वह पवित्र और अलघनीय था। वह पृथ्वी पर ईश्वर का रूप था वह सूर्य का अयतार था। जैसा कि उएहारा ने कहा है कि, जापानियों के मन में सम्राट जापान की सीमाओं में उसी प्रकार ईश्वर है जिस प्रकार सर्वेश्वरी दार्शनिक के लिए ब्रह्माण्ड में ईश्वर है। प्रत्येक वस्तु उससे ही उत्पन्न होती है। उसमें प्रत्येक वस्तु का वास है।'

2 डाइट (सदन)—यह मैजी सविधान की नवीनता थी। जापान में इसे पहली बार स्थापित किया गया था। यह द्वि सदनत्मक संस्था थी। उच्च सदन को पीयर सदन और निम्न सदन की प्रतिनिधि सदन कहते थे। उच्च सदन वंशानुगत एक मनोनीत सदन था। इसमें सदस्यों में राजवंशीय रका के कुमार, प्रिंस, मार्किस्स, वाउण्ट ब्राइकाउण्ट, बरन आदि होते थे। निम्न सदन एक निर्वाचित सदन होता था। सन 1925 में 25 वर्ष की आयु प्राप्त प्रत्येक पुरुष को इसके निर्वाचन में मत देने का अधिकार दिया गया था।

मैजी सविधान के अंतगत डाइट राज्य शक्ति का सर्वोच्च अंग नहीं थी। यह एक परामर्शदात्री संस्था मात्र थी। यद्यपि कानून पर उसकी सहमति का आवश्यकता होती थी परन्तु अध्यादेशों को जारी करने की सम्राट की शक्ति इतनी अधिक थी कि डाइट की शक्तियाँ प्रदर्शन मात्र बनकर रह गयी थी। अध्यादेशों का प्रभाव डाइट के कानूनों की भाँति होता था। डाइट पर डाइट की स्वीकृति की आवश्यकता होती थी परन्तु यदि वह उस अर्थ में वार कर देती तो मन्त्रिमण्डल पूरा

जापान के संविधान की प्रमुख विशेषताएँ (Salient Features of the Japanese Constitution)

जापान के संविधान की प्रमुख विशेषताएँ निम्न हैं—

1 लिखित संविधान—जापान के प्राचीन (मैजि) संविधान तथा अमरीका, स्विट्जरलैण्ड, सोवियत संघ और भारत के संविधानों की भाँति परन्तु ब्रिटिश संविधान के विपरीत जापान का संविधान भी एक लिखित प्रलेख है। संविधान के प्रारूप को मैजि सत्ता के सर्वोच्च कमाण्डर जनरल मैकाथर की अध्यक्षता में एक समिति में तैयार किया था। प्रारूप पर डाइट में विचार विमर्श हुआ था। परन्तु यह उसके मूल सिद्धांतों में कोई परिवर्तन नहीं कर सकती थी। अंत में डाइट ने 7 अक्टूबर 1946 को उसे स्वीकार कर लिया। सम्राट ने 3 नवम्बर, 1946 को संविधान की उद्घोषणा कर दी और 3 मई 1947 को नवीन संविधान लागू कर दिया गया। इस तरह जापान का नवीन संविधान विदेशियों द्वारा रचित संविधान है, जिस पर पश्चिमी विचारधारा, विशेषकर ब्रिटिश और अमरीकी संविधानों के दर्शन, का प्रत्यक्ष प्रभाव नजर आता है।

जापान का संविधान अमरीका और सोवियत संघ के संविधान से कुछ बड़ा और भारत के संविधान से अत्यधिक छोटा है। जहाँ अमरीका के संविधान में 7 अनुच्छेद हैं, 1977 के सोवियत संविधान में 174 अनुच्छेद हैं, 1950 के भारतीय संविधान में 395 अनुच्छेद और 9 अनुसूचियाँ हैं वहाँ जापान के संविधान में 11 अध्याय और 103 अनुच्छेद हैं। इसे लगभग 20 पन्नों में मुद्रित किया गया है। जिस एक घण्टे में पढ़ा जा सकता है। संविधान की भाषा अत्यधिक सरल है। इसमें जटिल कानूनी शब्दावली का प्रयोग बहुत कम है। जापानी संविधान को साधारण नागरिक सरलता से समझ सकता है।

2 सर्वोच्च संविधान—जिस तरह अमरीका के संविधान का अनुच्छेद VI पराग्राह 2 संविधान को देश का सर्वोच्च कानून बनाता है उसी तरह जापान के संविधान का अनुच्छेद 98 उस देश का सर्वोच्च कानून बनाता है। जापानी संविधान के अनुच्छेद 98 के अनुसार यह संविधान राष्ट्र का सर्वोच्च मान्य होगा और

होने की स्थिति में यह सम्राट को परामर्श देती थी। यह सम्राट को प्रदानम श्री के ध्यान, युद्ध और शांति आदि के विषयों में परामर्श देती थी। इसके निष्णयो को कभी चुनौती नहीं दी गयी।

3 साम्राज्यीय सम्मेलन—यह भी एक सविधानतर मस्था थी। इसका आयोजन सम्राट करता था। इसके सदस्यो में राजकुमार उच्च मैनिक अधिकारी वयोवृद्ध राजनता प्रधानमन्त्री, मन्त्री आदि शामिल होत थे। यह सम्मेलन राज्य की नीति से सम्बन्धित महत्त्वपूर्ण विषयो पर निर्णय लेती थी।

4 साम्राज्यीय परिवार परिषद्—मजो मविधान ने सम्राट के परिवार सम्बन्धी मामलो को राज्य के मामलो से पृथक् रखा था। अत सम्राट के परिवार सम्बन्धी मामलो का प्रबन्ध करने हेतु इसका विकास किया गया था। सम्राट के परिवार के पुत्र्य इसके सदस्य होत थे।

5 जापवात्सू (Zaibatsu)—जापानी भाषा में जापवात्सू शब्द को बड़े-बड़े उद्योगपतियो एवं एकाधिकारवादियो के समूह के लिए प्रयोग किया जाता है। आर्थिक शक्ति के कारण इसका शासन पर अत्यधिक एवं निष्णायक प्रभाव था।

V जापान के नवीन सविधान का निर्णय

द्वितीय महायुद्ध में जापान के आत्म समर्पण के बाद उस पर मित्र राष्ट्रों का नियन्त्रण स्थापित हो गया था। मित्र राष्ट्रों ने जारन डगलस मैकार्थर का जापान में अपना सर्वोच्च कमाण्डर नियुक्त किया। क्योंकि जापान का आत्म समर्पण 26 जुलाई 1945 की पोटसडम घोषणा पर आधारित था, अत मैकार्थर ने जापान के राजनीतिक, सामाजिक और आर्थिक क्षेत्रों में उदार लोअर तथा विकास को प्रोत्साहन देना शुरू कर दिया। उसने जापान में जन इच्छा पर आधारित उत्तरदायी सरकार की स्थापना के लिए मंत्रिमण्डल को मंत्री-सविधान में परिवर्तनों के सुझाव दिये। इन सुझावों में मैकार्थर ने सम्राट का शक्तियों से वंचित करन, डाइट को शक्तिशाली बनाने, मंत्रिमण्डल को डाइट के प्रति उत्तरदायी बनाने, 'यायपालिका की स्वतन्त्रता को सुरक्षित करने और नागरिकों के अधिकारों का विस्तृत बरण कर आदि का सुझाव दिया था। परन्तु जब जापान का मंत्रिमण्डल अधिपत्य सत्ता द्वारा वाञ्छित परिवर्तनों के सुझावों को प्रस्तुत करने में असफल रह, तो मैकार्थर ने फरवरी, 1946 में जापान के एक आदर्श सविधान के प्रारूप को तैयार करवा कर मंत्रिमण्डल के समक्ष प्रस्तुत किया। मंत्रिमण्डल ने इसे 6 मार्च, 1946 को अपने प्रस्तावों के रूप में प्रस्तुत किया। जापान के नवीन मविधान के प्रारूप को 20 जून 1946 को डाइट के समक्ष प्रस्तुत किया गया। डाइट ने इस पर विचार विमर्श करके इसे 7 अक्टूबर 1946 को स्वीकार कर लिया सम्राट हीरोहिहो ने 3 नवम्बर 1946 को इसकी उद्घोषणा कर दी। नवीन मविधान को 3 मई, 1947 से लागू कर दिया गया। इस तरह जापान का नवीन मविधान विदेशियों द्वारा निमित्त सधि

स्पष्ट अभिव्यक्ति होती है। अनुच्छेद 1 की शब्दावली भी इस सम्बन्ध में सुस्पष्ट है "सम्राट राज्य और जनता की एकता का प्रतीक है। वह अपनी स्थिति को जनता की इच्छा से, जिसमें सम्प्रभुता निवास करती है, प्राप्त करता है।"

भक्षेप में, जापान के नवीन मविधान के अन्तर्गत सम्प्रभुता जनता में निवास करती है। सम्राट, सरकार तथा उसके अन्य पदाधिकारी जनता से अपनी शक्ति और स्थिति को प्राप्त करते हैं।

5 सवधानिक राजतंत्र—नवीन सविधान राजतंत्र की सस्था और सम्राट के पद को बनाये रखता है परन्तु उसने उसके स्वरूप को पूरत बदल दिया है। जहा प्राचीन सविधान व अन्तर्गत सम्राट सरकार की सारी शक्तियो का स्रोत था, वह अबतुल्य, बदनीय, पवित्र और अनृलघीय था, वहा नवीन सविधान के अन्तर्गत वह एक सवधानिक अध्यक्ष है। वह सावधान में वर्णित श्रोपचारिक कार्यों को जनता के लिए और केबिनेट के परामश और स्वीकृति से करता है। वह ब्रिटिश सम्प्रभु की भांति राज्य करता है शान्त नहीं करता। उसकी स्थिति ब्रिटिश सम्प्रभु से भी निबल है। जहा ब्रिटिश ससदात्मक प्रणाली अभिसमय पर आधारित होने से सम्प्रभु को कुछ स्थितियो में विवेकाधिकार के प्रयोग के अवसर प्रदान करती है वहा जापानी ससदात्मक प्रणाली सवधानिक कानून का अंग होने से सम्राट को विवेकाधिकार के प्रयोग का कोई अवसर प्रदान नहीं करती। अनुच्छेद 4 इस सम्बन्ध में सुस्पष्ट है कि "सम्राट को सरकार से सम्बन्धित शक्तिया प्राप्त नहीं होगी।" प्रधानमंत्री की नियुक्ति में भी सम्राट विवेकाधिकार का प्रयोग नहीं कर सकता क्योंकि अनुच्छेद 6 के अनुसार वह "डाइट द्वारा मनोनीत व्यक्ति को ही प्रधानमंत्री नियुक्त कर सकता है।" जापानी सम्राट ब्रिटिश सम्प्रभु की भांति प्रधानमंत्री के प्रतिनिधि सभा को भंग करने के प्रस्ताव को अस्वीकार नहीं कर सकता क्योंकि जापानी सम्राट, अनुच्छेद 7 के अनुसार "केबिनेट के परामश और स्वीकृति से ही प्रतिनिधि सदन को भंग कर सकता है।"

6 ससदीय लोकतंत्र—सविधान पर अमरीका के सविधान का प्रभाव होते हुए भी जापान में ब्रिटेन की भांति, ससदीय लोकतंत्र की स्थापना की गयी है। अमरीका की भांति अध्यक्षतात्मक लोकतंत्र की स्थापना नहीं की गयी। ब्रिटेन में ससदीय लोकतंत्र अभिसमयो और प्रथाओं पर आधारित है जबकि जापान में वह सवधानिक कानून का एक अंग है। अनुच्छेद 66 के अनुसार, "कायपालक शक्ति के प्रयोग के रूप में केबिनेट डाइट के प्रति सामूहिक रूप से उत्तरदायी होगी।"

अनुच्छेद 69 के अनुसार, "यदि प्रतिनिधि सदन किसी अविश्वास के प्रस्ताव का पारित कर देता है अथवा किसी विश्वास के प्रस्ताव को अस्वीकार कर

होने की स्थिति में यह सम्राट को परामर्श देती था। यह सम्राट को प्रधानमन्त्री के ध्यान, युद्ध और शांति गति के विषयों में परामर्श देती थी। इसके निष्णयो को कभी चुनौती नहीं दी गयी।

3 साम्राज्यीय सम्मेलन—यह भी एक सविधानन्तर सम्मेलन थी। इसका आयोजन सम्राट करता था। इसके सदस्यों में राजकुमार उच्च मैनिक अधिकारी, वयोवृद्ध राजनेता प्रधानमन्त्री, मन्त्री आदि शामिल होने थे। यह सम्मेलन राज्य की नीति से सम्बन्धित महत्त्वपूर्ण विषयों पर निष्णय लेती थी।

4 साम्राज्यीय परिवार परिषद्—मैजी मन्त्रिधाम ने सम्राट के परिवार सम्बन्धी मामलों को राज्य के मामलों से पृथक् रखा था। अतः सम्राट के परिवार सम्बन्धी मामलों का प्रबन्ध करने हेतु इसका विकास किया गया था। सम्राट के परिवार के पुत्र इसके सदस्य होते थे।

5 जापवात्सू (Zaibatsu)—जापानी भाषा में जापवात्सू शब्द को बड़े बड़े उद्योगपतियों एवं एकाधिकारवादियों के समूह के लिए प्रयोग किया जाता है। आर्थिक शक्ति के कारण इसका शासन पर अत्यधिक एवं निर्णायक प्रभाव था।

V जापान के नवीन सविधान का निर्णय

द्वितीय महायुद्ध में जापान के आत्म समर्पण के बाद उस पर मित्र राष्ट्रों का नियन्त्रण स्थापित हो गया था। मित्र राष्ट्रों ने जनरल डगलस मैकाथर को जापान में अपना सर्वोच्च कमाण्डर नियुक्त किया। क्योंकि जापान का आत्म समर्पण 26 जुलाई 1945 की पोट्सडम घोषणा पर आधारित था, अतः मैकाथर ने जापान के राजनीतिक, सामाजिक और आर्थिक क्षेत्रों में उदार लोगतय के विकास को प्रोत्साहन देना शुरू कर दिया। उसने जापान में जन इच्छा पर आधारित उत्तरदायी सरकार की स्थापना के लिए मन्त्रिमण्डल का नवीन सविधान में परिवर्तनों के सुझाव दिये। इन सुझावों में मैकाथर ने सम्राट का शक्तियत्न नञ्चित करने, डाइट का शक्तिशाली बनाने, मन्त्रिमण्डल को डाइट के प्रति उत्तरदायी बनाने, न्यायपालिका की स्वतन्त्रता को सुरक्षित करने और नागरिकों के अधिकारों का विस्तृत बणन करने आदि का सुझाव दिया था। परन्तु जब जापान का मन्त्रिमण्डल आधिपत्य सत्ता द्वारा वाञ्छित परिवर्तनों के सुझावों को प्रस्तुत करने में असमर्थ रहा, तो मैकाथर ने फरवरी, 1946 में जापान के एक आदर्श सविधान के प्रारूप को तैयार करवा कर मन्त्रिमण्डल के समक्ष प्रस्तुत किया। मन्त्रिमण्डल ने इसे 6 मार्च, 1946 को अपने प्रस्तावों के रूप में प्रस्तुत किया। जापान के नवीन सविधान के प्रारूप को 20 जून 1946 को डाइट के समक्ष प्रस्तुत किया गया। डाइट ने इस पर विचार विमर्श करके इसे 7 अक्टूबर 1946 का स्वीकार कर लिया सम्राट हीरोहितो ने 3 नवम्बर 1946 को इसको उद्घोषणा कर दी। नवीन सविधान को 3 मई, 1947 से लागू कर दिया गया। इस तरह जापान का नवीन सविधान विदेशों द्वारा निर्मित सवि

४ अधिकार और कर्तव्य—विश्व के अग्र्य लोकतांत्रिक संविधानों की भाँति जापान का संविधान नागरिकों के अधिकारों की व्याख्या करता है। वस्तुतः संविधान के अध्याय तीन में वर्णित अधिकार जापान के नागरिकों के लिए एक अधिकार पत्र हैं। जापान में नागरिकों के अधिकार पत्र की विशेषता यह है कि वह नागरिकों को अनेक अधिकार प्रदान करता है। जापान के संविधान के अध्याय 3 के 31 अनुच्छेद (अनुच्छेद 10 से अनुच्छेद 40 तक) नागरिक अधिकारों से सम्बन्धित है। इस तरह जापान का संविधान नागरिकों को बड़े विशाल अधिकार प्रदान करता है। जापानी नागरिक इन अधिकारों का उपयोग करते हैं। जीवन, स्वतंत्रता और सुख के प्रयत्नों का अधिकार राजनीतिक, आर्थिक और सामाजिक सम्बन्धों में जाति, धर्म लिंग सामाजिक स्तर अथवा कुटुम्ब उद्भव के आधार पर भेदभाव का अभाव, विचार और अतः चरण की स्वतंत्रता, धर्म की स्वतंत्रता, सभा, समुदाय, भाषण, प्रेस और अभिव्यक्ति के अग्र्य माधनों की स्वतंत्रता, निवास और व्यवसाय की स्वतंत्रता, सावजनिक पदाधिकारियों की चुनने और अपदस्थ करने की स्वतंत्रता, स्त्री पुरुष के लिए ब्यस्त मताधिकार, वानून के समक्ष समानता आदि। दूसरे जहाँ भारतीय संविधान उही अनुच्छेदों में अधिकारों की सीमाओं और प्रतिबंधों की व्यवस्था करता है जिनमें उनका उल्लेख किया गया है वहाँ जापान का संविधान अनुच्छेद 11 में अधिकारों की "श्रवत और अशुलघनीय (Eternal and inviolate) बनाता है। यह अनुच्छेद इस बात की स्पष्ट व्यवस्था करता है कि "मूल मानवीय अधिकारों के उपयोग से लोगों को रोका नहीं जायेगा।" तीसरे, भारतीय और अमरीकी संविधान नागरिक अधिकारों को यायालय का संरक्षण प्रदान करने हैं, परन्तु जापान का संविधान अधिकारों को यायालय का संरक्षण प्रदान नहीं करता। "यायालय के संरक्षण के बारे में संविधान शांत है। संविधान की कोई धारा न्यायालय को नागरिक अधिकारों का अभिरक्षक नहीं बनाती। इस पर भी, जापानी सर्वोच्च यायालय ने अनुच्छेद 81 के अंतर्गत प्राप्त यायिक पुरावावलोकन की शक्ति के आधार पर नागरिक अधिकारों को संरक्षण देना शुरू कर दिया है और अधिकारों की रक्षा हेतु लेख (Writs) भी जारी किये हैं। चौथे, जापान का संविधान साम्यवादी दशों के संविधानों, विशेषकर सोवियत संघ और चीन के संविधानों के भी निकट है। जापान का संविधान सोवियत संघ के संविधान की भाँति नागरिकों के दो कर्तव्यों काय करना और करों की प्रदायगी का उल्लेख करता है। संक्षेप में, जापान के संविधान में मूल मानवीय अधिकारों, मानवीय दशन और समाजवादी विचारधारा का अद्वितीय मिश्रण किया गया है।

9 युद्ध का परित्याग—जापान का संविधान राज्य के युद्धकारिता के अधिकार को स्थीकार नहीं करता। वह युद्ध का सदा से लिए परित्याग करता

“हम, जापान के लोग, इन उच्च भादशों एवं उद्देश्यों को अपने सभी साधनों से पूरा करने के लिए अपने राष्ट्रीय सम्मान की शपथ लेते हैं।”

जापान के नवीन संविधान की उपगुवन प्रस्तावना से स्पष्ट है कि जापान में सम्प्रभुता जनता में निवास करती है, समाट में नहीं, जमाकि मैजी संविधान के अंतर्गत व्यवस्था थी। सरकार लोगों के प्रति उत्तरदायी है। वह उनकी आवश्यकताओं के प्रति सचेत (Responsive) है, सरकार लोगों की ओर लोगों के लिए है। संविधान की प्रस्तावना लोगों के इस मकल्प को दोहराती है कि वे युद्ध का परिहारा करते हैं और वे युद्ध की विभीषिका से फिर कभी आतंकित नहीं होना चाहते। जापान के लोग पृथ्वी में भय, अभाव, दासता, दमन और असहिष्णुता को हमेशा के लिए समाप्त करना चाहते हैं। वे “जीवा और जीन दा” के सिद्धांत में विश्वास करते हैं।

समीक्षा प्रश्न

- 1 जापान की शासन प्रणाली के अध्ययन के महत्त्व पर एक निबंध लिखिए।
- 2 जापान के संवैधानिक विकास का संक्षिप्त वर्णन कीजिए।

द्वारा ही पदच्युत किया जा सकता है, 'यायाधीशों के वेतनों को उनके कार्यकाल के दौरान कम नहीं किया जा सकता। सारी यायिक शक्ति सर्वोच्च 'यायालय और अथ निम्न 'यायालयों में निहित है, असाधारण 'यायाधिकरणों की स्थापना नहीं की जा सकती, कायपालिका के किसी अथ अथवा अभिकरण का प्रतिभ 'यायिक शक्ति प्रदान नहीं की जा सकती, आदि।

जापान के सर्वोच्च 'यायालय को अमरीकी और भारतीय सर्वोच्च 'यायालय की भांति 'यायिक पुनरावलोकन की शक्ति प्राप्त है। अनुच्छेद 81 के अनुसार, 'सर्वोच्च 'यायालय को किसी कानून, आदेश, विनियम अथवा सरकार के किसी अथ काय की संवधानिकता को निश्चित करने का अधिकार' प्राप्त है। इस तरह व्यवस्थापिका (डाइट) के कानूनों और कायपालिका के आदेशों अथवा नियमों व विनियमों की संवधानिकता की समीक्षा करने 'यायालय संविधान के संरक्षक और अभिरक्षक के रूप में कार्य करती है। संविधान स्पष्टतः सर्वोच्च 'यायालय की नागरिक अधिकारों का अभिरक्षक नहीं बनाता परंतु 'यायालय न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति के अंतर्गत नागरिक अधिकारों को संरक्षण देना शुरू कर दिया है और अधिकारों की रक्षा हेतु लेख (Writs) भी जारी करने लग गयी हैं।

जापान के 'यायालय की एक अद्वितीय विशेषता यह है कि जापान की जनता सर्वोच्च 'यायालय के 'यायाधीशों की नियुक्ति की समीक्षा कर सकती है। अनुच्छेद 79 के अनुसार, 'यायाधीशों की नियुक्ति के बाद प्रतिनिधि सदन के पहले चुनाव में उनकी नियुक्ति की समीक्षा की जायेगी और इस प्रकार की समीक्षा प्रत्येक 10 वर्ष बाद की जायेगी।' दूसरे शब्दों में, यदि सामान्य निर्वाचन में सर्वोच्च 'यायालय के 'यायाधीशों की नियुक्ति को जनता का अनुसमर्थन प्राप्त नहीं होता तो उन्हें पदच्युत कर लिया जायेगा।'

12 द्वि-सदनात्मक व्यवस्थापिका—जापान में व्यवस्थापिका द्वि-सदनात्मक है अर्थात् डाइट के दो सदन हैं। निम्न सदन को प्रतिनिधि सदन (House of Representatives) और उच्च सदन को सभासद सदन (House of Councilors) कहते हैं। जापान और अथ देशों के उच्च सदन की रचना और शक्तियाँ अनेक भिन्नताएँ हैं। उदाहरणतः ब्रिटिश लाइ सभा अधिकांशतः एक वंशानुगत सदन है भारतीय राज्य सभा की रचना अप्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा होती है, परंतु जापान के सभासद सदन की रचना अमरीकी सीनेट की भांति जनता द्वारा प्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा होती है। जहाँ भारतीय राज्य सभा, अमरीकी सीनेट और हस्त की जातियों की सोवियत मध्य के एक्का का प्रतिनिधित्व करती हैं, वहाँ जापान का मन्थान सदन प्रतिनिधि सदन की भांति जापानी जनता का प्रतिनिधित्व करता है। शक्तियों की दृष्टि में अमरीकी सीनेट विश्व के उच्च सदन की तुलना में समस्त

काई भी कानून, अध्यादेश, राजाज्ञा या शासन का कोई अथवा आदेश अथवा उसका कोई भाग यदि इसकी धाराओं के विपरीत है तो उसकी कोई कानूनी प्रभावकारिता अथवा वैधता नहीं होगी।" जापानी सविधान अनुच्छेद 99 में 'सम्राट, रीजेन्ट, राज्य के मंत्रियों, डाइट के सदस्यों, "यायाधीशों तथा अन्य सभी सार्वजनिक पदाधिकारियों का वाक्य करता है कि वे उसका सम्मान और समर्थन करें।" सविधान की प्रस्तावना में जापान के लोगों ने "उन सभी सविधाना कानूनों अध्यादेशों और राजाज्ञाओं को भी अस्वीकार और रद्द कर दिया है जो इस सविधान के विरुद्ध हैं।"

3 कठोर सविधान—जापान का सविधान अमरीका के सविधान की भाँति कठोर है, ब्रिटेन के सविधान की भाँति लचीला नहीं। जापान का सविधान अमरीका के सविधान से भी अधिक कठोर है, क्योंकि वह, स्विस सविधान की भाँति, जापानी लोगों को सशोधन प्रक्रिया में साझेदार बनाता है। जापान में सम्राट और डाइट स्वतः किसी सर्वैधानिक सशोधन को पारित कर लागू नहीं कर सकते हैं। जापान में कोई भी सशोधन सम्राट द्वारा तब तक लागू नहीं किया जा सकता, जब तक उसे डाइट के दोनों सदस्यों द्वारा दो तिहाई अथवा उनसे भी अधिक संती द्वारा स्वीकार होने के बाद उसे जनता के अनुसमर्थन के लिए प्रस्तुत नहीं किया जाता और उसे विशेष जनमत संग्रह अथवा चुनाव में, जैसाकि डाइट निश्चित करे, कुल मत्ता के बहुमत के सकारात्मक मत प्राप्त नहीं हो जाते। (Art 96)

4 लोक प्रभुता—जापान का नवीन (1947 का) सविधान सम्राट की निरबुद्ध प्रभुता पर आधारित नहीं। वह लोक प्रभुता पर आधारित है। नवीन सविधान का दर्शन प्राचीन सविधान से मूल रूप में भिन्न है। वह साम्राज्यीय प्रभुता को नष्ट करता है और लोक प्रभुता की स्थापना करता है। उसका नामकरण "जापान का सविधान" है, उसकी प्रस्तावना का यह शब्द "हम जापान के निवासी इस बात के प्रतीक हैं कि सविधान का निर्माण जापान के लोगों द्वारा हुआ है किन्ती सम्राट द्वारा नहीं हुआ।"

नवीन सविधान में यद्यपि कोई ऐसा स्वतंत्र अनुच्छेद नहीं जो लोक प्रभुता के सिद्धान्त का स्पष्ट उल्लेख करता हो परंतु उसी प्रस्तावना और अनुच्छेद 1 की शब्दावली से लोक प्रभुता का सिद्धान्त सुस्पष्ट है। प्रस्तावना के इन शब्दों से "हम, जापान के निवासी, राष्ट्रीय डाइट में अपने विधिवत निर्वाचित प्रतिनिधियों के माध्यम से कार्य करते हुए घोषणा करते हैं कि सर्वोच्च शक्ति लोगों में निवास करनी है और इच्छापूर्वक इस सविधान की स्थापना करते हैं" तथा 'सरकार जनता की एक पवित्र धरोहर (ट्रस्ट) है कि इसके लिए सत्ता जनता से प्राप्त की जाती है, जिसकी शक्तियाँ या प्रयोग जाता के प्रतिनिधियों द्वारा किया जाना है और जिसके तत्त्वा का उपयोग जनता द्वारा किया जाता है।" लोक प्रभुता की

नागरिकों के अधिकार और कर्तव्य (Rights and Duties of the People)

प्रस्तावना—आधुनिक लोकतांत्रिक सविधानों में नागरिकों के मूल अधिकारों का उल्लेख प्रायः किया जाता है। उदाहरणतः भारतीय सविधान के भाग तीन और सोवियत संघ के सविधान (श्रेष्ठ सविधान) के भाग दो के अध्याय 6 और 7 में नागरिक अधिकारों का स्पष्ट उल्लेख किया गया है। जिन सविधानों के मूल प्रारूप में नागरिकों के अधिकारों का उल्लेख नहीं किया गया था उनमें भी बाद में संशोधनों द्वारा उद्देश्य जोड़ा गया है। उदाहरणतः अमरीकी सविधान के प्रथम दस संशोधन नागरिक अधिकारों से ही सम्बंधित हैं। ब्रिटेन जैसे देश में, जहाँ सविधान अलिखित है, नागरिकों के अधिकारों को रूढ़ियों और संसदीय सविधियों द्वारा सुनिश्चित किया गया है। रूढ़ियों और परम्पराओं के अतिरिक्त 1215 का मैग्नाकार्टा 1628 की अधिकार याचिका, 1679 का बड़ी प्रत्यक्षीकरण अधिनियम, 1689 का अधिकार पत्र आदि सविधियाँ ब्रिटिश नागरिकों के अधिकारों से सम्बंधित हैं। लोकतांत्रिक सविधानों की परम्परा को अपनाते हुए जापान का सविधान भी अध्याय III के 31 अनुच्छेदों में (अनुच्छेद 10 से 40 तक) नागरिक अधिकारों और कर्तव्यों का उल्लेख करता है।

नागरिक अधिकारों के उल्लेख द्वारा जापानी सविधान निर्माता निम्न उद्देश्यों का प्राप्त करना चाहते हैं—

(i) अधिकारों को मालिकों का संरक्षण प्रदान करना अर्थात् उन्हें वादयोग्य बनाना।

(ii) अधिकारों को कानूनशास्त्र की सनक और व्यवस्थापिका को निरक्षरता से बचाना।

(iii) अधिकारों की पवित्रता और अक्षुण्णता की रक्षा करना।

देता है तो केबिनेट सामूहिक रूप से त्यागपत्र दे दगी, यदि दस (10) दिन के अन्दर प्रतिनिधि सदन को निघटित न कर दिया गया हो।" दूसरे शब्दों में, जापान में ब्रिटेन की भांति वायपालिका का स्वरूप दोहरा है। सम्राट नाममात्र की वायपालिका है, जबकि केबिनेट वास्तविक वायपालिका है। केबिनेट और डाइट में निरन्तर घनिष्ठ सम्बन्ध बना रहता है। केबिनेट के सदस्य डाइट के सदस्य होते हैं। यद्यपि जापान में ब्रिटेन के विपरीत, डाइट के गैर सदस्य भी केबिनेट के सदस्य हो सकते हैं। केबिनेट डाइट के प्रति सामूहिक रूप से उत्तरदायी हैं और उसी के विश्वास पर वह अपने पद पर बनी रहती है।

7 प्रत्यक्ष लोकतन्त्र—अमरीकी और भारतीय सविधानों के विपरीत परतुस्विम सविधान की भांति जापान का सविधान सर्वैधानिक सशोधनों में जनमत संग्रह जैसी प्रत्यक्ष लोकतन्त्र की सस्या की व्यवस्था करता है। जापान में कोई भी सशोधन सम्राट द्वारा तब तक लागू नहीं किया जा सकता जब तक उस डाइट के दोनों सदनों द्वारा दो तिहाई अथवा उससे भी अधिक मतों द्वारा स्वीकार होने के बाद उसे जनता के अनुसमर्थन के लिए प्रस्तुत नहीं किया जाता और उस विशेष जनमत संग्रह अथवा चुनाव में, जैसाकि डाइट निश्चित करे, कुछ मतों के बहुमत के सकारात्मक मत प्राप्त नहीं हो जाते।

जापान और स्विस सविधान की व्यवस्थाओं में अंतर भी है। वहाँ स्विम लोग निश्चित सरया के आधार पर सर्वैधानिक सशोधनों के लिए आरम्भ की शक्ति रखते हैं और व साधारण विधेयकों पर भी जनमत संग्रह की मांग कर सका है वहाँ जापान का सविधान केवल सविधान में सशोधनों पर जनमत संग्रह की बात करता है, आरम्भन अथवा साधारण विधेयकों पर जनमत संग्रह की बात नहीं करता। जापान का सविधान लोगों के आरम्भन के अधिकार और साधारण विधेयकों पर जनमत संग्रह के अधिकार को स्वीकार नहीं करता, जैसाकि स्विस सविधान स्वीकार करता है।

जापान के लोगों के पास कुछ ऐसे अद्वितीय अधिकार हैं जो स्विस तथा अन्य देशों की जनता के पास नहीं हैं। उदाहरणतः अनुच्छेद 79 के अनुसार जापान की जनता के पास सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति की समीक्षा करने तथा उन्हें पदच्युत करने का अधिकार है। अनुच्छेद 15 दूसरे, के अनुसार, "जापान की जनता को अपने सावजनिक पदाधिकारियों का चयन करने एवं उन्हें पदच्युत करने का महत्त्वपूर्ण अधिकार है।" जापान के सभी सावजनिक पदाधिकारी सारी जनता के सेवक हैं किसी वग विरोध के नहीं। ब्रिटेन में वर्तमान समय में भी वानून की दृष्टि में सभी सावजनिक पदाधिकारी सम्प्रभु के सेवक हैं और सिद्धांततः वह उन्हें पदच्युत कर सकता है।

“संविधान द्वारा जनता को प्रत्याभूत किये गये मूलभूत मानव अधिकार मानव द्वारा युगो से चलाये जा रहे सधप न प्रतिफल है, वे चिरस्थायित्व की प्रत्येक यथायक सोचियों पर खरे उतरे हैं, उन्हें वतमान एवं भविष्य की पीढ़ियाँ का इस विश्वास के साथ प्रदान किया गया है कि उन्हें सदा बनाये रखा जायेगा।”

4 **संवैधानिक उपचारों का अभाव**—जापान के संविधान की एक भयंकर श्रुति यह है, कि वह नागरिकों के अधिकारों की रक्षा हेतु किन्हीं संवैधानिक उपचारों की व्यवस्था नहीं करता, जैसा कि भारतीय संविधान अनुच्छेद 32 में संवैधानिक उपचारों की व्यवस्था करता है। जापानी नागरिकों का अधिकार का अति श्रमण होने पर न्यायालय की शरण लेने का कोई स्पष्ट अधिकार प्रदान नहीं किया गया अर्थात् संविधान न्यायालय को बड़ी प्रत्यक्षीकरण, परमादेश, प्रतिषेध, अधिकार पृच्छा, उत्प्रेषण आदि लेखों को जारी करने का स्पष्ट अधिकार प्रदान नहीं करता। यद्यपि जापान की सर्वोच्च न्यायालय अनुच्छेद 81 के अंतर्गत, अपनी न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति के अंतर्गत, नागरिक अधिकारों को सुरक्षण प्रदान कर रहा है परंतु संवैधानिक उपचारों की स्पष्ट व्यवस्था की अनुपस्थिति के कारण न्यायालय नागरिक अधिकारों को वह सुरक्षण प्रदान नहीं कर सकती जो अमरीकी या भारतीय सर्वोच्च न्यायालय प्रदान कर सकती है। यह कहा जा सकता है कि जापान में नागरिक अधिकारों की रक्षा हेतु व्यवस्था प्राप्त नहीं संविधान नागरिक अधिकारों को शाश्वत और अक्षुण्ण बनाता है और यह आशा करता है कि सरकार उनका कभी अतिक्रमण नहीं करेगी परंतु यह सब सरकार की सद् इच्छा पर निर्भर करता है।

5 **नागरिकों का उत्तरदायित्व**—जापान का संविधान अधिकारों के समुपयोग और सुरक्षा के लिए नागरिकों को उत्तरदायी बनाता है। अनुच्छेद 12 के अनुसार 'संविधान द्वारा जनता का प्रत्याभूत (गारण्टी) की गयी स्वतंत्रता और अधिकारों की सुरक्षा जनता के निरंतर प्रयास द्वारा की जायेगी। वह उन स्वतंत्रताओं और अधिकारों का दुरुपयोग नहीं करेगी। वह उनका उपयोग सदा सब जनिक कल्याण हेतु करने के लिए उत्तरदायी होगी।’

6 **शाश्वत और अक्षण्ड**—जापानी अधिकार शाश्वत और अक्षण्ड हैं। किसी व्यक्ति को उनके उपयोग से वंचित नहीं किया जा सकता। वे जापान के वतमान नागरिकों को उसी प्रकार प्रदान किये गये हैं। जिस प्रकार भावी पीढ़ियों को प्रदान किया गया है। जैसा कि अनुच्छेद 11 में कहा गया है कि नागरिकों को मूल मानवीय अधिकारों के उपयोग से वंचित नहीं किया जायेगा। वे मूल मानवीय अधिकार जिन्हें संविधान द्वारा नागरिकों को प्रत्याभूत किया गया है, देश की वतमान और आगामी पीढ़ियों का शाश्वत और अक्षण्ड अधिकारों के रूप में प्रदान किया

है। वह इस बात की घोषणा करता है कि राज्य के युद्धकारिता के अधिकार को मान्यता नहीं दी जायगी। अनुच्छेद 9 के अनुसार, "जापान के लोगों ने राष्ट्र के सार्वभौम अधिकार के रूप में सदा के लिए युद्ध तथा अंतर्राष्ट्रीय विवादों के निपटारे के लिए शक्ति के प्रयोग अथवा शक्ति के प्रयोग का धमकी वा परित्याग कर दिया है" राज्य के युद्धकारिता अधिकार को मान्यता नहीं दी जायगी।"

जापान के सविधान की यह विशेषता "नाटकीय और अद्वितीय" है। विश्व के किसी अन्य देश के सविधान में युद्ध अथवा शक्ति के प्रयोग की धमकी का स्पष्ट उल्लेख नहीं किया गया। यद्यपि भारतीय सविधान जापान की यह घोषणा जापान के निवासियों के शांतिवाद की अभिव्यक्ति है और विश्व शांति के लिए यह आवश्यक है परन्तु अशु युग के भय से प्रभावित विश्व में इसकी सायकता वास्तविक और व्यावहारिक प्रतीत होती है। स्वयं जापान के लिए इसका सदा के लिए अनुसरण करना कठिन है। जापान में सैनिक संगठन की दृढ़ प्रवृत्ति पायी जाती है और वह स्वयं दो अशु सम्पन्न साम्यवादी राष्ट्रों से घिरा हुआ है। केन्जो ने ठीक लिखा है कि "अनुच्छेद 9 एक आडम्बरी राजनीतिक घोषणापत्र है जो शांतिवाद का ढिंडोरा पीटता है।"

10 एकात्मक शासन—ब्रिटेन की भांति जापान में भी एकात्मक शासन प्रणाली है। शासन की सारी शक्ति एक केन्द्रीय सरकार (टोकियो स्थित केन्द्रीय सरकार) में निहित है। डाइट सारे देश के लिए कानून का निर्माक करती है। इस दृष्टि से जापान की शासन प्रणाली मधीय शासन प्रणाली वाले देशों, जैसाकि अमरीका, स्विट्जरलैण्ड और भारत से भिन्न है। जापान का सविधान अध्याय 8 के चार अनुच्छेदों (अनुच्छेद 92 से 95) में प्रशासन के विके द्रीकरण और स्थानीय सावजनिक निकायों की बात करता है और वहाँ स्थानीय सरकारों की स्थापना भी की गयी है परन्तु उनका मधीय प्रणाली वाले देशों की स्थानीय सरकारों की भांति कोई स्वतंत्र अस्तित्व अथवा अधिकार क्षेत्र नहीं। जापान में स्थानीय सरकारें ब्रिटेन की स्थानीय सरकारों की भांति उन्हीं शक्तियों का उपयोग करती हैं जो केन्द्रीय सरकार कानून द्वारा उन्हें प्रदान करती है। उन्हें शक्तियाँ केन्द्रीय सरकार के कानून द्वारा प्राप्त होती हैं अतः वह उन्हें कम या अधिक भी कर सकती है और उन्हें वापस भी ले सकती है।

11 यायपालिका की स्वतंत्रता—मैजो सविधान के अंतर्गत यायपालिका कार्यपालिका का एक अंग मात्र थी। परन्तु जापान के सविधान के अंतर्गत यायपालिका कार्यपालिका से स्वतंत्र है। सविधान ऐसी व्यवस्थाएँ भी करता है कि यायपालिका की स्वतंत्रता निरंतरवनी रहे और न्यायाधीश अपने अन्तःकरण अनुसार कार्य करने रहें। उदाहरणतः न्यायाधीशों की सेवा एतें कानून द्वारा निश्चिन हैं। न्यायाधीशों की कार्यपालिका पदच्युत नहीं कर सकती, उन्हें सावजनिक महाभियोग

देना अनिवार्य है। अभियुक्त को परामर्शदाता (वकील) की सहायता लेना अधिकार है। (Art 34)

(v) सामर्थ्यवान् याधिक अधिकारी के वारण्ट के बिना किसी निवास, जाग जात या सम्पत्ति की जाच पड़ताल, तलाशी या अभिगृहीत (पकड़ा) नहीं किया जा सकता। (Art 35)

(vi) किसी भी प्रकार की पीडा या क्रूर दण्ड निषिद्ध है। (Art 36)

(vii) सभी फौजदारी मुकदमों में अभियुक्त को किसी निष्पक्ष न्यायालय से शीघ्र और सावजनिक न्याय प्राप्त करने का अधिकार है। (Art 37)

(viii) अभियुक्त या उसका परामर्शदाता (वकील) साक्षियों में जिरह कर सकता है अपने पक्ष के साक्षियों को न्यायालय में उपस्थित कराने की मांग कर सकता है तथा सग्यारी खर्च पर वकील की सहायता प्राप्त कर सकता है।

(ix) किसी व्यक्ति को अपने विरुद्ध साक्षी देने के लिए बाध्य नहीं किया जा सकता। (Art 38)

(x) किसी व्यक्ति को केवल स्वयं की साक्षी के ही प्रमाण पर न तो अपना समझा जायेगा और न ही कोई दण्ड दिया जायगा।

(xi) किसी व्यक्ति को दोहरे खतरे या सदेह (Double Jeopardy) में नहीं रखा जा सकता। (Art 39)

(xii) प्रत्येक व्यक्ति शक्तिपूर्ति के लिए मुकदमा दायर कर सकता है।

3 समानता का अधिकार—समानता लोकतंत्र की आधारशिला है। भ्रत लोकतंत्रिक मन्त्रियों की भांति जापान का सविधान भी सभी व्यक्तियों को कानून के समक्ष समानता का अधिकार प्रदान करता है, किसी प्रकार के विशेषाधिकारों और पीयर् या पीयरेज जमी उपाधियों तथा उनके वशानुकमण का समाप्त करता है और जानि धम लिंग या अत्र किसी आधार पर व्यक्तियों में भिन्नताओं की मनाही करता है। संक्षेप में राज्य के सभी कानून सभी व्यक्तियों पर समान रूप से लागू होत है। (Art 14)

4 सावजनिक पदाधिकारियों के चयन एवं पदच्युति का अधिकार—सविधान नागरिकों के राजनातिक अधिकारों की स्पष्ट व्यवस्था करता है अर्थात् सविधान वयस्क मतदाताधिकार निर्वाचना की पवित्रता और सावजनिक पदाधिकारियों के चयन और पदच्युति के अधिकारों को सुनिश्चित करता है। अनुच्छेद 15 के अनुसार "जनता का अपने सावजनिक पदाधिकारियों को चुनन एवं पदच्युत करन का अहरणीय अधिकार है "सभी सावजनिक पदाधिकारी सारी जनता के सबक-है, किसी वय विशेष के नहीं" "सावजनिक पदाधिकारियों के निर्वाचन के लिए वयस्क मतदाधिकार की गारण्टी है," सभी निर्वाचना में मसदान को गुप्त रखा जायगा, किसी

अधिक शक्तिशाली उच्च सदन है, ब्रिटिश लाइ सभा एक विचार विमर्शत्मक सदन है, रूस की जातियों की सोवियत सघ सोवियत के बराबर शक्तियों का उपयोग करती है। परंतु जापान का सभासद सदन प्रतिनिधि सदन की तुलना में कम उपयोग करता है। इसलिए उसकी भूमिका गौण है।

समीक्षा प्रश्न

- 1 "जापान का मंजी संविधान सम्राट की प्रभुता पर आधारित था, वर्तमान संविधान जन प्रभुता पर आधारित है।" इस कथन की विवेचना कीजिए।
- 2 जापान के वर्तमान संविधान की प्रमुख विशेषताओं का वर्णन कीजिए।

8 भाषण और अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता—संविधान विचारा की अभिव्यक्ति की अपार और निर्वाह स्वतंत्रता प्रदान करता है। वह प्रभिव्यक्ति के विविध माघना की स्वतंत्रता की गारण्टी देता है। जापान का संविधान भारत के संविधान की भांति सावजनिक व्यवस्था की किन्हीं ऐसी परिस्थितियों की कल्पना नहीं करता जिनमें भाषण, सभा, सध, प्रेस पत्र-व्यवहार या अथ इसी प्रकार की स्वतंत्रता पर युक्तियुक्त प्रतिबध या नियंत्रण की आवश्यकता हो। जहां भारतीय संविधान राज्य की सुरक्षा, दूसरे देशों से मन्त्रोपूण सम्बन्ध, सावजनिक शिष्टता आदि के नाम पर नागरिकों की भाषण और अभिव्यक्ति के अथ साधनों पर युक्तियुक्त प्रतिबध लगाने की छूट देता है वहां जापान का संविधान जापानी नागरिकों को यह स्वतंत्रता निर्वाह और अनिर्वाह रूप में प्रदान करता है। अनुच्छेद 21 “सभा एवं समुदाय और भाषण, प्रेस तथा अभिव्यक्ति के अथ प्रकार के साधनों की स्वतंत्रता की गारण्टी” ही नहीं देता बल्कि यह भी कहता है कि “किसी प्रकार के नियंत्रण (से सर) की व्यवस्था नहीं की जायेगी और संचार के साधनों की गोपनीयता की उल्लंघना नहीं की जायेगी।”

9 निवास और व्यवसाय की स्वतंत्रता—अनुच्छेद 22 “प्रत्येक व्यक्ति को अपने निवास और व्यवसाय के चयन की स्वतंत्रता प्रदान करता है।” प्रत्येक व्यक्ति देश में कहीं भी भ्रमण कर सकता है, सुविधानुसार कहीं भी निवास स्थान बना सकता है और इच्छानुसार किसी भी व्यवसाय को अपना सकता है। परंतु, जापान में व्यक्ति की ये स्वतंत्रताएँ, भाषण और अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता की भांति, निर्वाह या अनिर्वाह नहीं। व्यक्ति की ये स्वतंत्रताएँ सावजनिक कल्याण के अधीन हैं। जब कभी इन स्वतंत्रताओं के उपयोग से सावजनिक कल्याण में बाधा प्रस्तुत होती है या बाधा प्रस्तुत होने की सम्भावना होनी है तो राज्य उन पर प्रतिबध लगा सकता है।

जापान का संविधान एक अथ दृष्टि में अत्यधिक उदार है। वह ‘मभी व्यक्तियों को विदेश जाने और राष्ट्रीयता बदलने का अक्षुण्ण अधिकार प्रदान करता है।’

10 पारिवारिक अधिकार—संविधान व्यक्ति, परिवार, विवाह, पति-पत्नी के पारस्परिक सम्बन्धों की स्पष्ट व्यवस्था करता है और उन सम्बन्धों को सवधानिक मायगा प्रदान करता है। अनुच्छेद 24 के अनुसार “विवाह दोनों लोगों की पारस्परिक सहमति पर ही आधारित होगा और इसकी सुरक्षा पारस्परिक सहयोग और पति पत्नी के समान अधिकारों को आधार मानते हुये ही की जायेगी।” संविधान विधि निमाताओं को यह स्पष्ट निर्देश देता है कि वे “जोड़ों के चयन, सम्पत्ति के अधिकार उत्तराधिकार, आनाम के चयन, ललाक और विवाह

जापानी अधिकारों की विशिष्ट विशेषतायें (Special features of Japanese Rights)

जापान के सविधान के अध्याय III में नागरिकों को जो अधिकार प्रदान किये गये हैं उनकी कुछ विशिष्ट विशेषतायें निम्न हैं—

1 विस्तृत एवं व्यापक—जापानी नागरिकों के अधिकार अत्यधिक स्पष्ट, विस्तृत और व्यापक हैं। ये अमरीकी अधिकारपत्र और भारतीय मूल अधिकारों की सूची से भी विस्तृत और व्यापक हैं। उदाहरणतः सविधान के क्लॉज 103 अनुच्छेदों में से 31 अनुच्छेदों में (अनुच्छेद 10 से अनुच्छेद 40 तक) नागरिक अधिकारों और कर्तव्यों का उल्लेख किया गया है। जैसा कि मानगा ने कहा है कि सविधान का अध्याय तीन "नवीन राजनीतिक व्यवस्था का मर्म" और "पूरा दस्तावेज का सबसे लम्बा और सबसे महत्वपूर्ण भाग है।"

जापानी अधिकारों के विस्तृत और व्यापक होने का मूल कारण सविधान निर्माताओं की वह धारणा है जो आर्थिक स्वतंत्रता के अभाव में राजनीतिक और सामाजिक स्वतंत्रता को अधूरा समझती है। अतः जापानी अधिकार पत्र में केवल उन अधिकारों को ही शामिल नहीं किया गया जो उदार लोकतांत्रिक सविधानों के नागरिकों के अधिकार पत्र में पाये जाते हैं वरन् उन अधिकारों को भी शामिल किया गया है जो समाजवादी सविधानों में पाये जाते हैं उदाहरणतः जापानी सविधान नागरिकों को स्वतंत्रता और समानता सम्बन्धी अधिकार के साथ साथ और सामाजिक सुरक्षा के अधिकार भी प्रदान करता है।

2 अधिकार और कर्तव्य दोनों की सवधानिक स्थिति—उदार लोकतांत्रिक सविधानों में नागरिकों के अधिकारों की ही व्यवस्था की जाती है। उनमें नागरिकों के कर्तव्यों का उल्लेख नहीं किया जाता। इन सविधानों में कर्तव्यों को अधिकारों में निहित समझा जाता है। जापान का सविधान उदार पश्चिमी लोकतांत्रिक सविधानों से, विशेषकर अमरीका से, प्रभावित होने के बाद भी सोवियत संघ के समाजवादी सविधान की भाँति, नागरिक कर्तव्यों का उल्लेख करता है। यद्यपि जापान के सविधान में नागरिक अधिकारों का ही विस्तृत ब्यौता मिलता है और नागरिक कर्तव्यों का उल्लेख अत्यधिक कम है, इस पर भी उसमें, सोवियत संघ के सविधान की भाँति, नागरिक अधिकारों और कर्तव्यों दोनों को एक ही अध्याय में अंतर्गत रखा गया है। वस्तुतः नागरिकों के अधिकारों में सम्मिलित अध्याय का शीर्षक ही, सोवियत संघ के सविधान की भाँति "नागरिकों के अधिकार और कर्तव्य" है।

3 उदार भावनाओं की अभिव्यक्ति—जापान की परम्परा गवमन्तावादी रही है। इस पर भी सविधान उदार भावनाओं को अभिव्यक्ति करता है और उनके अभिव्यक्त करने की भाँति करता है। जैसा कि अनुच्छेद 97 में कहा गया है कि

जापान में सम्पत्ति का अधिकार निरपेक्ष नहीं। यह राज्य की करारोपण की शक्ति, पुलिस शक्ति और प्रभुताधिकार शक्ति (Eminent Domain) और सावजनिक कल्याण के अधीन है। यदि राज्य आवश्यक समझे तो वह उचित मुआवजा देकर किसी निजी सम्पत्ति को प्राप्त कर सकता है। "उचित मुआवजा" यायालय की यायिक पुनरावलोकन की शक्ति के अधीन है अर्थात् यदि राज्य किसी निजी सम्पत्ति को प्राप्त करता है और उसके द्वारा दिया गया मुआवजा उचित नहीं होता तो व्यक्ति यायालय की शरण ले सकता है और उचित मुआवजा को प्राप्त कर सकता है।

13 सगठित होने, सौदा करने एवं सामूहिक कामवाही करने का अधिकार—संविधान श्रमिकों को अपने हितों की रक्षा करने के लिए सगठित होने, सौदा करने और सामूहिक रूप से काम करने का अधिकार देता है। (Art 28) परंतु श्रमिकों का यह अधिकार निरपेक्ष नहीं। यह अधिकार सावजनिक कल्याण के अधीन है। इसका प्रयोग सावजनिक कल्याण के विपरीत नहीं किया जा सकता।

14 सामाजिक सुरक्षा का अधिकार—संविधान व्यक्तियों को सामाजिक सुरक्षा का आश्वासन देता है, संविधान राज्य से अपेक्षा करता है कि वह प्रत्येक क्षेत्र में व्यक्तियों के जीवन स्तर को ऊंचा उठाने के लिए हर सम्भव प्रयास करेगा। जसा कि अनुच्छेद 25 में कहा गया है कि "सभी व्यक्तियों को स्वास्थ्यकर और सम्यक् जीवन के यूनतम जीवन स्तर पर जीवन-यापन करने का अधिकार होगा। जीवन के सभी क्षेत्रों में राज्य समाज-कल्याण और सुरक्षा एवं स्वास्थ्य की वृद्धि और विस्तार के लिए अपने प्रयत्नों का प्रयास करेगा।"

15 काम और विश्राम का अधिकार—भारत जैसे लोकतांत्रिक संविधानों के विपरीत और सोवियत संघ जैसे समाजवादी संविधानों की भांति जापान का संविधान सभी व्यक्तियों को काम और विश्राम का अधिकार प्रदान करता है। उदाहरणतः संविधान अनुच्छेद 27 में सभी व्यक्तियों को काम का अधिकार ही नहीं देता बल्कि उसे कर्तव्य की सजा भी देता है। जापानी व्यक्तियों के लिए काम प्राप्त करना अधिकार ही नहीं बल्कि काम को करना कर्तव्य भी है। इस तरह जापान में जनता को राटी-रोजी की चिंता नहीं करनी पड़ती। राज्य ने लोगों को रोजगार दिलाने के लिए अनेक प्रकार के विविध उद्योगों की स्थापना की है। जापान में रोजगारों की समस्या प्रायः शून्य है।

नागरिकों के विशिष्ट कर्तव्य (Special Duties of Citizens)

भारत जैसे लोकतांत्रिक समाजवादी देशों और सोवियत संघ जैसे समाजवादी देशों की भांति जापान का संविधान श्रमिकों और नागरिक कर्तव्यों का

गया है। अनुच्छेद 97 में भी संविधान ने इस विश्वास को दोहराया है कि "मूलभूत मानव अधिकारों को संवदा बनाये रखा जायेगा।"

नागरिकों के विशिष्ट अधिकार

(Special Rights of Citizens)

संविधान के अध्याय III के 31 अनुच्छेदों में (अनुच्छेद 10 से 40 तक) नागरिकों को निम्न अधिकार प्रदान किये गये हैं—

1 जीवन और स्वतंत्रता का अधिकार—अनुच्छेद 13 के अनुसार "सभी व्यक्तियों से व्यक्तिगत रूप से व्यवहार किया जायगा। कानून और अन्य सरकारी मामलों में व्यक्ति के जीवन, स्वतंत्रता और सुख की खोज के अधिकारों को सर्वोच्च सम्मान दिया जायेगा जब तक कि वे सावजनिक कल्याण में ही हस्तक्षेप न करने लग जायें।" इस तरह यह अनुच्छेद व्यक्ति को व्यक्तिगत सम्मान अर्थात् व्यक्तिगत बरतना का आश्वासन देता है और उसे जीवन, स्वतंत्रता और सुख की खोज का उस सीमा तक अधिकार देता है जिस सीमा तक उसके ये अधिकार सावजनिक कल्याण में बाधा प्रस्तुत नहीं करते।

2 जीवन और स्वतंत्रता के अधिकार को सुरक्षित रखने का अधिकार—संविधान नागरिकों को जीवन और स्वतंत्रता का अधिकार ही नहीं देता बल्कि उन्हें सुरक्षित रखने का अधिकार भी देता है। वस्तुतः संविधान के 12 अनुच्छेद (अनुच्छेद 3 से 40 और अनुच्छेद 16 तथा 17) मुख्यतः व्यक्ति के जीवन और स्वतंत्रता की सुरक्षा से ही सम्बंधित हैं इन अनुच्छेदों में सभी व्यक्तियों को कानून द्वारा स्थापित प्रक्रिया के अनुसार न्याय प्राप्त करने का अधिकार दिया गया है। जापान में संवैधानिक उपचारों की स्पष्ट व्यवस्था नहीं की गयी फिर भी वहाँ कानून के शासन की स्थापना की गयी है। जापान में भारत की भाँति, निवारक निरोध जैसे कानून की कोई व्यवस्था नहीं।

व्यक्ति के जीवन और स्वतंत्रता की रक्षा हेतु संविधान मुख्यतः निम्न व्यवस्थाएँ करता है—

(i) किसी भी व्यक्ति को उसके जीवन या स्वतंत्रता से वंचित नहीं किया जायगा और न ही कानून द्वारा स्थापित प्रक्रिया के अतिरिक्त उसे किसी अन्य आधार पर कोई दण्ड दिया जा सकता है। (Art 31)

(ii) किसी व्यक्ति को गणपति से या पान के अधिकार से वंचित नहीं किया जा सकता। (Art 32)

(iii) किसी सामान्यतः नागरिक अधिकारों के बिना किसी व्यक्ति पर सन्देश नहीं किया जा सकता और न ही उसे नदी बनाया जा सकता है और न ही गणपति में रखा जा सकता है। (Art 33)

(iv) किसी भी व्यक्ति के विरुद्ध लगाये गये आरोपों को उसे तत्काल सुचना

सम्राट

(The Emperor)

सम्राट "राष्ट्रीय विश्वासों, राजनीतिक प्रणाली
और सामाजिक संरचना का केन्द्र रहा है।"

—विलियम सी जॉनस्टोन

प्रस्तावना अथवा प्राचीन (मैजी) संविधान के अतगत सम्राट की स्थिति—
सन् 1889 के मैजी संविधान के अतगत सम्राट की स्थिति सर्वोच्चता की थी।
वह स्वयं राज्य था। सम्प्रभुता उसमें निवास करती थी। वह शासन की सारी
शक्तियाँ का स्रोत था। वह कानून का उद्गमस्थल था। वह सना का सर्वोच्च
कमाण्डर था। वह युद्ध और शांति की घोषणा कर सकता था। वह संधि कर
सकता था। वह आपात कानून का निर्माण कर सकता था और संविधान में
संशोधन हेतु प्रस्तावों को आरम्भ कर सकता था।

मैजी संविधान में "साम्राज्य" और "साम्राज्यीय" शब्दों का अत्यधिक
प्रयोग किया गया था। इन शब्दों का प्रयोग ही सम्राट की सर्वोच्च और सब
सत्तावादी स्थिति को अभि युक्त करन थे। वस्तुतः मैजी संविधान सम्राट मैजी
द्वारा लोगों को दिया गया एक 'दयामय तोहफा' (Gracious Gift) था। इस
संविधान [का अनुच्छेद 1 इस बात की ही कल्पना करता था कि 'जापान का
साम्राज्य सम्राटों की एक पवित्र द्वारा युगों युगों तक निरंतर शासित होता
रहेगा।"

मैजी संविधान के अतगत सारी विधायी कार्यपालिका और न्यायिक
शक्तियाँ सम्राट में केन्द्रित थीं। इन शक्तियों का कोई लोकतांत्रिक घृष्णकरण
नहीं किया गया था, क्योंकि सम्राट स्वयं प्रत्यक्षतः इन सारी शक्तियों का प्रयोग
नहीं कर सकता था, अतः यह सुचारू रूप से संचालित करने के लिए कुछ
पदाधिकारियों की नियुक्ति की जाती थी परन्तु वे निजी उत्तरदायित्व अथवा लागू

मतदान को उसकी पसन्द के चयन लिए व्यक्तिगत या सावजनिक रूप से उत्तरदायी नहीं ठहराया जायेगा ।”

5 याचिका प्रस्तुत करने एवं क्षतिपूर्ति प्राप्त करने का अधिकार—लोकतंत्र में शिकायतो को दूर कराने के लिए याचिका प्रस्तुत करने और उठायी गयी हानि के लिए क्षतिपूर्ति प्राप्त करने के अधिकार को अहरण्योय अधिकार समझा जाता है । अथ लोकतांत्रिक संविधानों की भाँति जापान का सावधान भी सभी व्यक्तियों को इस प्रकार का अधिकार देता है । अनुच्छेद 16 के अनुसार ‘प्रत्येक व्यक्ति को हानि के निवारण, सावजनिक पदाधिकारियों के हटाने, कानूनो, अध्यादेशो या विनियमों के निर्माण, रद्द या मशोधन कराने या अथ विषयो के लिए शांतिपूर्ण याचिका प्रस्तुत करने का अधिकार है ।’ इस प्रकार की याचिका प्रस्तुत करने के कारण किसी व्यक्ति के साथ किसी प्रकार का भेदभाव नहीं किया जायेगा ।” अनुच्छेद 17 के अनुसार “यदि कोई व्यक्ति किसी सावजनिक पदाधिकारी के किसी अर्थ काय से कोई हानि उठाता है तो वह राज्य अथवा लोक सत्ता के विरुद्ध क्षतिपूर्ति के लिए, जैसाकि कानून में इसकी व्यवस्था की गयी हो, मुकदमा दायर कर सकता है ।”

6 अनच्छिद्रक दासता से मुक्ति—अनच्छिद्रक दासता वेगार और शोषण निरकुश एवं सवसत्तावादी राज्यों के चिह्न है, लोकतांत्रिक राज्यों में नहीं । यही कारण है कि प्रत्येक लोकतांत्रिक राज्य में इनकी मनाही की जाती है । अमरीकी और भारतीय संविधानों की भाँति जापान का संविधान भी इनकी मनाही करता है । अनुच्छेद 18 के अनुसार ‘किसी व्यक्ति को किसी प्रकार की दासता में नहीं रखा जायेगा । अनच्छिद्रक दासता निषिद्ध है । केवल अपराध के दण्ड के रूप में ही इसे प्रदान किया जा सकता है । अनुच्छेद 27 के अनुसार “बच्चों का शापण नहीं किया जायेगा ।”

7 धार्मिक स्वतंत्रता का अधिकार धार्मिक स्वतंत्रता का विचार लोकतांत्रिक सभ्य राज्य के विचार में ही निहित है । भारतीय संविधान की भाँति जापान का संविधान भी अनुच्छेद 19 गोर 20 में धार्मिक स्वतंत्रता के अधिकार को सुनिश्चित करता है । जहाँ अनुच्छेद 19 में कहा गया है कि “विचार और अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता का प्रतिभ्रमण नहीं किया जायेगा ।” वहाँ अनुच्छेद 20 “सभी को धार्मिक स्वतंत्रता की गारण्टी देना है । किसी भी धार्मिक समूह को राज्य की धार से कोई विशेषाधिकार नहीं दिया जायगा और न ही कोई धर्म प्रकार की राजनीतिक सत्ता का प्रयोग करेगा । किसी व्यक्ति को किसी धार्मिक काय समारोह मस्कार या व्यवहार में भाग लेने के लिए बाध्य नहीं किया जायगा और राज्य एवं उसके धर्म धार्मिक शिक्षा अथवा अथ किसी धार्मिक काय से दूर रहेंगे ।” राज्य निहो धार्मिक त्रियाधा पर सावजनिक धन का व्यय नहीं कर सकता । मन्त्र म, संविधान जापान में धर्म निरपेक्ष राज्य की स्थापना करता है ।

सर्वोच्च है और वह जापानी सामाजिक और नागरिक नैतिकता का आधार (वुनियाद) है।”

जापान के संविधान के अन्तर्गत सम्राट की स्थिति, कार्य और अधिकार

(Position Functions and Rights of Emperor under the Constitutions of Japan)

जापान के संविधान के अन्तर्गत सम्राट की स्थिति, कार्य और अधिकारों को निम्न शीर्षकों के अन्तर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

(1) देवी मिथ का अर्थ—संविधान सम्राट की देवी मिथ को नष्ट करता है। आज सम्राट पृथ्वी पर ईश्वर नहीं। वह देवी गुणों से युक्त नहीं। वह अपनी महिमा में नहीं रहता। वह अपनी प्रजा से अलग नहीं बल्कि उनमें से एक है। मेजी संविधान के अन्तर्गत साम्राज्यीय संस्था जिन वजित कार्यों से ढकी हुई थी नवीन संविधान उन्हें हटा देता है। आज जनता सम्राट को देखकर नेत्रहीन नहीं होती, सम्राट की यात्रा के समय लोग अपनी खिड़कियों पर पर्दे नहीं डालते, चिकित्सक और दर्जी का सम्राट के शरीर को छूने की मनाही नहीं। संविधान के अन्तर्गत साम्राज्यीय संस्था एक मानवीय मन्था है। आज सम्राट अपनी प्रजा में स्वतंत्र रूप से विचरता है। वह फार्मों, फक्टरियों, उद्योगों अनुसन्धान केंद्रों, स्कूलों तथा अन्य सांख्यिक संस्थाओं के दशनाथ जाता है।

2 सर्वैधानिक अध्यक्ष—संविधान सम्राट की भूमिका को निश्चित करता है। वह उस संसदीय लोकतंत्र का सर्वैधानिक अध्यक्ष बनाता है। यह ब्रिटेन के सम्प्रभु की भांति राज्य करता है शासन नहीं करता। वह राष्ट्र की एकता का प्रतीक है शासन की शक्तियों का उपभोक्ता नहीं। संविधान के अनुच्छेद 1 और 4 सम्राट की स्थिति को पूर्णतः स्पष्ट कर देते हैं। अनुच्छेद 1 के अनुसार ‘सम्राट राज्य और जनता की एकता का प्रतीक है। वह अपनी स्थिति को जनता की इच्छा से, जिसमें सम्प्रभुता निवास करती है, प्राप्त करता है।’ इस अनुच्छेद से स्पष्ट है कि सम्प्रभुता जनता में निवास करती है सम्राट में नहीं। सम्राट अपनी स्थिति को जनता की सावभौम इच्छा से प्राप्त करता है, देवी वंश से नहीं। अनुच्छेद 4 सम्राट को शासन सम्बन्धी कोई शक्तियां प्रदान नहीं करता। यह अनुच्छेद राज्य के मामलों में स्पष्ट भेद करता है और सम्राट को केवल राज्य के मामलों के साथ जोड़ता है, शासन के मामलों से नहीं। इस अनुच्छेद का आधार मानकर और सम्राट का प्रतीकात्मक स्थिति तथा लोक प्रभुता के तत्त्वों का ध्यान में रखकर कुछ संसदों ने विचार व्यक्त किया है कि जापान एक सांख्यिक राजतंत्र के स्थान पर एक गणराज्य है। परंतु जसाकि बिन्सेले और टनर ने कहा है कि ‘अनुच्छेद 4 बड़े अनाडा भाव से कहता है कि ‘सम्राट

ही प्रधानमन्त्री नियुक्त कर सकता है।" प्रधानमन्त्री की नियुक्ति में जापान के सम्राट की अपनी कोई पसन्द नहीं।

(ii) मुख्य यायाधीश की नियुक्ति—सम्राट सर्वोच्च न्यायालय के मुख्य यायाधीश को नियुक्त करता है। परन्तु इस अधिकार के प्रयोग में भी उसकी अपनी कोई स्वतन्त्र पसन्द नहीं। वह उसी व्यक्ति को सर्वोच्च न्यायालय के मुख्य यायाधीश के पद पर नियुक्त कर सकता है। जिसे कैबिनेट ने मनोनीत किया है। मुख्य यायाधीश के चयन करने की शक्ति कैबिनेट की है, सम्राट उसको नियुक्त करने की केवल औपचारिकता निभाता है।

B प्रमाणित करने के अधिकार—इसके अतगत सम्राट निम्न अधिकारों का प्रयोग करता है—

(i) राज्य के मन्त्रियों और अन्य पदाधिकारियों की नियुक्ति और पदच्युति को, जैसाकि विधि द्वारा निर्धारित किया गया हो, प्रमाणित करना।

(ii) राजदूतों और मन्त्रियों की सारी शक्तियाँ और परिचय पत्रों को प्रमाणित करना।

(iii) अनुसमर्थन प्रपत्रों और अन्य कूटनीतिक दस्तावेजों को प्रमाणित करना।

(iv) सामान्य और विशेष क्षमादान को प्रमाणित करना।

C विधायी अधिकार—इसके अतगत सम्राट निम्न अधिकारों का प्रयोग करता है—

(i) संवैधानिक सशोधनों, विधियाँ, कैबिनेट के आदेशों और संधियों की घोषणा करना।

(ii) डाइट को, आयोजित करना अर्थात् उसके अधिवेशनों को बुलाना।

(iii) प्रतिविधि मदन को विघटित करना।

(iv) डाइट के सदस्यों के सामान्य निर्वाचन की घोषणा करना।

D याचक अधिकार—इसके अतगत सम्राट निम्न अधिकारों का प्रयोग करता है—

(i) सर्वोच्च न्यायालय के मुख्य यायाधीश को नियुक्त करना।

(ii) सामान्य और विशेष क्षमादान को प्रमाणित करना, दण्ड को बदलना, प्राण दण्ड को स्थगित करना अर्थात् फाँसी की सजा को रोकना और अधिकारों की पुनः स्थापना करना।

E समारोहों एवं स्वागत सम्बन्धी अधिकार—इसके अतगत सम्राट निम्न अधिकारों का प्रयोग करता है—

(i) सम्मानों को वितरित करना।

(ii) विदेशी राजदूतों और मन्त्रियों का स्वागत करना।

उल्लेख करता है, परन्तु जहाँ भारतीय सविधान के मूल प्रारूप में नागरिकों के कर्तव्यो का उल्लेख नहीं किया गया था और उहे 1976 के 42वें संवैधानिक संशोधन द्वारा सविधान में भाग IV A के रूप में जोड़ा गया है, वहाँ सोवियत संघ के सविधान की भाँति जापान के मूल सविधान में ही नागरिकों के कर्तव्यो का उल्लेख किया गया है। जहाँ सोवियत संघ में नागरिकों के कर्तव्यो का वर्णन विस्तृत है वहाँ जापान में नागरिक कर्तव्यो की संख्या कम है। जहाँ सोवियत संघ में नागरिकों के कर्तव्य सुस्पष्ट है, वहाँ जापान में नागरिकों के कर्तव्य उही अनुच्छेदों में मिले-जुले हैं जिनमें नागरिक अधिकारों का उल्लेख किया गया है।

जापानी नागरिकों के कर्तव्यो की अनुच्छेद 12, 26, 27 और 30 में दूढ़ा जा सकता है जो वस्तुतः नागरिकों के अधिकारों से सम्बन्धित हैं। जापानी नागरिकों के मुख्य कर्तव्य निम्न हैं—

1 अधिकारों की रक्षा करना नागरिकों का स्वयं का कर्तव्य है। यह नागरिकों का कर्तव्य है कि वे अपने अधिकारों का दुरुपयोग नहीं करें और उनका उपयोग सदा सार्वजनिक कल्याण के लिए करें। अनुच्छेद 12 के अनुसार 'सविधान द्वारा जनता को प्रत्याभूत की गयी स्वतंत्रता और अधिकारों की सुरक्षा जनता के निरन्तर प्रयास द्वारा की जायेगी। वह उन स्वतंत्रताओं और अधिकारों का दुरुपयोग नहीं करेगी। वह उनका उपयोग सदैव सार्वजनिक कल्याण हेतु करने के लिए उत्तरदायी होगी।'

2 सभी व्यक्तियों के लिए अपने लड़के-लड़कियों को सामान्य शिक्षा दिलाना अनिवार्य है। (Art 26)

3 काय की प्राप्ति करना सभी व्यक्तियों का अधिकार ही नहीं बल्कि कार्य को करना सभी व्यक्तियों का कर्तव्य भी है। (Art 27)

4 सभी व्यक्तियों का कर्तव्य है कि वे करा का भुगतान करें। वस्तुतः अध्याय तीनों का अनुच्छेद 30 ही एक ऐसा अनुच्छेद है जो राज्य का कानून लागू कर लगाने का स्पष्ट अधिकार देता है।

मूल्यांकन (Evaluation)—नागरिक अधिकारों और कर्तव्यों के उपयुक्त वर्णन से स्पष्ट है कि सविधान नागरिक अधिकारों पर जितना अधिक बल देता है उतना नागरिक कर्तव्यों पर बल नहीं देता। सम्भवतः इसका मूल उद्देश्य जापानी समाज के परम्परागत गवसत्तावादी स्वरूप का ह्रास करना और उदार एवं लोकनार्थक भावनाओं का विकास करना है।

समोक्षा प्रश्न

- 1 जापान के अधिकार पत्र में 'उदारवादी और समाजवादी दोनों व्यवस्थाओं के अधिकारों का समावेश किया गया है।' इस कथन को विवेचना कीजिए।
- 2 जापान के नागरिकों के अधिकार और कर्तव्यों की समीक्षा कीजिए।

सम्प्रभु विशिष्ट परिस्थितियों में वॉमन समाज को भंग करके वे प्रधानमंत्री व परामश को अस्वीकार कर सकता है।

सिद्धांत और व्यवहार में शक्तियों से शून्य होना हुए भी जापान का सम्राट व्यर्थ और महत्वहीन नहीं। उसका राजनीतिक प्रभाव शून्य होना हुआ भी नतिक प्रभाव अत्यधिक है। राष्ट्रीय एकता का बनाय रखने में वह नेट्रॉ मुखी शक्ति है। जैसाकि वारन एम सुईनीशी (Warren M Tsueneishi) ने कहा है कि "प्रतीक के रूप में यद्यपि उसका कोई वैधानिक अर्थ नहीं फिर भी एकाधिकारी शक्ति के रूप में राजसिंहासन की राजनीतिक प्रभावकारिता को कम नहीं आंका जा सकता। जापान में सम्राट लोग के हृदय में निवास करता है। राजतंत्र, प्रिटेन की भांति, एक अत्यंत लोकप्रिय संस्था है। जैसाकि चितोसो यानगा ने लिखा है कि 'ऐसा दिखाई नहीं देना कि शासन की शक्तियों से वंचित होने के बाद सम्राट की गरिमा में एक अंश भी कमी आयी है जहां तक जन भावना का सम्बन्ध है आज भी नवीन संविधान में अतन्त्र कम से कम प्रतीक रूप में सम्राट को राज्य समझा जाना है।' "सम्राट के प्रति भक्ति प्रथा है। यह भावात्मक और व्यवहार में धार्मिक अभिव्यक्ति है। पश्चिमी लोगों में आज सम्भवतः ब्रिटिश लोग ही सम्राट के प्रति जापानी भावना को समझ सकते हैं।"

राजतन्त्र को क्यों बनाये रखा गया है ?

(Why Monarchy has been Retained)

द्वितीय महायुद्ध के बाद जापान में राजतन्त्र को बनाय रखने के सम्बन्ध में दो प्रकार के विचार विद्यमान थे। एक विचार साम्यवादियों का था जो राजतन्त्र को समाप्त करना चाहते थे। वे सम्राट पर युद्ध अपराध का मुकदमा चलाना चाहते थे। उनका कहना था कि युद्ध अपराध के लिए दोषी अथवा व्यक्तिगत दोषित करना और सम्राट को छोड़ देना अनुचित और अतार्किक था। उनका यह कहना था कि लोकतन्त्र जिसका मंत्री सत्ता जापान में विकसित करने चाहती है, जन इच्छा पर आधारित होता है और वह जनता में निवास करता है सम्राट में नहीं। उनकी यह धारणा थी कि जब मजि संविधान के अन्तर्गत शक्तिशाली होते हुए भी वह सैनिकवादियों के आक्रमणकारी इरादों को नहीं बदल सका और राष्ट्र के सद्भाव को अन्न इत गिद इकट्ठा नहीं कर सका तो मर्यादित अध्यक्ष बन कर वह लोकतन्त्र के विकास में कैसे सहायक हो सकता है? अतः साम्यवादी राजतन्त्र को समाप्त करना चाहते थे।

दूसरा विचार उन लोगों का था जो राजतन्त्र को बनाये रखना चाहते थे और राष्ट्र की एकता, स्थिरता, निरन्तरता आदि का बनाये रखने के लिए तथा लोकतन्त्र के विकास लिए उसका प्रयोग करना चाहते थे। इसके अतिरिक्त मजि संविधान के अन्तर्गत जिस संसदीय लोकतन्त्र की स्थापना की जा रही थी उनमें

(जनता) के प्रति उत्तरदायित्व की भावना से काय नहीं करते थे । वे सम्राट की आर से और उसके लिए ही काय करते थे । इतो के मतानुसार 'दश के राजनीतिक जीवन के सभी मूर्त उसके (सम्राट के) नियंत्रण में उसी प्रकार थे जिस प्रकार शरीर के सभी अंगों पर मस्तिष्क का नियंत्रण रहता है ।'

मैजी संविधान के अंतर्गत सम्राट की स्थिति सर्वोच्च थी । वह अंशम अधिकारों का प्रयोग करता था । इस पर भी वह व्यवहार में स्वेच्छाचारी शायक नहीं था । वह एक संवैधानिक अध्यक्ष था । यह शक्तियों का वास्तविक उपभोक्ता होने के स्थान पर उनका प्रतीक (Symbol) माना था । यह एक राजनीतिक संस्था रहा है । जैसा कि यानागा ने कहा है कि "यद्यपि सन् 1889 के संविधान के अंतर्गत सम्राट का निरंकुश शक्ति प्राप्त थी परंतु उसने अपनी पहल पर उसका प्रयोग कभी नहीं किया था । यह कहा जा सकता है कि ब्रिटिश राजा से भी अधिक वह राज्य करता था शासन नहीं करता था ।" सामन्तवादी नेता, सयवाी, नौकरशाह, राजनीतिज्ञ, अभिजात वर्ग औद्योगिक एकाधिकारवादी लोग, जो निरंकुश नियंत्रित समाज को बनाय रखने में ही अपना हित समझते थे, सम्राट की वास्तविक शक्तियों का प्रयोग करते थे । सम्राट तो केवल नामि (केन्द्र) मात्र था, जिसके इद गिदें अभिजात वर्ग स्वसत्तावादी प्रणाली को बनाय रखने में सफल हुआ था ।

जापान के सम्राट का महत्व राजनीतिक क्षेत्र के स्थान पर सामाजिक और नैतिक क्षेत्र में अधिक रहा है । वह जापानी नतिवता का आधार रहा है । जापानी स्कूलों में पढ़ाये जाने वाले आचार शास्त्र का आधार सम्राट की सत्ता और उसके प्रति निष्ठा थी । वह राज्य का अध्यक्ष था, वह स्वयं राज्य था । उसका राज्य राजतन्त्रात्मक निरपेक्षतावाद था, वह पितृसत्तात्मक था । वह राष्ट्रीय परिवार का पिता था । उसकी इच्छा लोकेच्छा थी । जापान में सम्राट को देवी माना जाता रहा है । वह सूर्य का अवतार है जो जापानिया का जीवित देवता है । इसलिए सम्राट पृथ्वी पर ईश्वरीय रूप है और उसके प्रति श्रद्धा और भक्ति रमना सभी जापानियों का धर्म है । जापानी जनता सम्राट के प्रति कितनी भावात्मक एकाग्रता रखती है, वह उएहारा के इन शब्दों से स्पष्ट है, "जापानियों के मन में सम्राट जापान की सीमाओं में उसी प्रकार ईश्वर है 'जिस प्रकार सर्वेश्वरी दार्शनिकों के लिए ब्रह्माण्ड में ईश्वर है । प्रत्येक वस्तु उससे ही उत्पन्न होती है उसमें प्रत्येक वस्तु का वास है । जापान की भूमि में ऐसी कोई वस्तु नहीं जिसका अस्तित्व उससे स्वतंत्र है । वह साम्राज्य का एक मात्र स्वामी है । वह कानून, धर्म, विशेषाधिकार और सम्मान का निर्माता और जापानी राष्ट्र की एकता का प्रतीक है । राजमाराहण के समय उस भुकुट पहनाने के लिए किमी पाप श्रयवा प्रायश्चित्त की आवश्यकता नहीं । सभी लौकिक ।"

रहे हैं, वे हमेशा से पारस्परिक विश्वास और स्नेह के रहे हैं। वे केवल पौराणिक कथाओं और मिथ पर निर्भर नहीं करते। वे इस झूठी धारणाओं पर आधारित नहीं 'कि सम्राट दही है, जापान की जनता अ-य जातिया से श्रेष्ठ है और विश्व पर शासन करना उनका भाग्य है।' सम्राट के ये शब्द यद्यपि जापान की परम्परा में विश्वास करने वाली जनता के लिए आश्चर्यजनक थे पर तु इस होने उदारवादियों के इस विश्वास का कि सम्राट लात-त्र के विकास में सहायक हो सकता है, और हट कर दिया। इससे सम्राट अमरीकी सदभावना प्राप्त करने में सफल हो गया। सम्राट ने स्वयं राजतंत्र को एक मानवीय संस्था बनाने के लिए लोगों से मिलना शुरू कर दिया। जैसा कि यानगा ने लिखा है कि 'साधारण लोगों से मिलने और उनके दैनिक जीवन को वास्तविक रूप में देखना से तथा अपने प्रति उनकी भावना का आदाजा लगाने से उसकी स्थिति और भी अर्थपूर्ण हो गयी।'

4 ससदोय लोकतंत्र में संवैधानिक अध्यक्ष की आवश्यकता—सन् 1889 के मजी संविधान में सम्राट की निरपेक्ष शाक्तिया प्राप्त थी, परंतु उसने स्वयं अपनी पहल पर उनके प्रयोग एक बार भी नहीं किया था। अतः युद्ध के बाद जापान में और आधिपत्य अधिकारियों में यह विचार बलशाली था कि यदि उस काल में यह अतिवादियों और संवैवादियों द्वारा आक्रमक योजनाओं और सामंती सैनिक समाज को बनाये रखने के लिए सम्राट का एक "यंत्र" के रूप में प्रयोग किया जा सकता था तो उस "यंत्र" का प्रयोग मध्यमार्गियों और शांतिवादियों द्वारा उदार, लोकतांत्रिक, शांतिवादी विकास के लिए क्यों प्रयोग नहीं किया जा सकता। अतः जापान के नवीन संविधान के अंतर्गत सम्राट को एक "यंत्र" (संवैधानिक अध्यक्ष) बताया गया है जिसका प्रयोग कैबिनेट राज्य के मामलों के निष्पादन के लिए करती है।

5 संवैधानिक प्रवृत्तियों को रोकने के लिए—यदि राजतंत्र को समाप्त कर दिया जाता तो इन बातों की अधिक संभावना थी कि कोई संवैधानिक नेता जापान की प्राचीन महिमा (गौरव) का दमभर कर सारी सत्ता को अपने हाथ में केन्द्रित कर लेता जैसा कि एशिया और अफ्रीका के कुछ देशों में स्वतंत्रता प्राप्ति के बाद हुआ है। अतः जैसा कि मैकनली थियोडोर ने कहा है, 'जब तक सम्राट है अथवा कोई व्यक्ति जनता की भक्ति और श्रद्धा को पूरा प्राप्त नहीं कर सकता जैसा कि अधिनायकवादियों ने अ-य स्वयं पर किया है।'

6 जापानियों का दृष्टिकोण 10 अगस्त, 1945 के आत्म समर्पण के प्रथम प्रस्ताव से भी स्पष्ट था कि "पाटस्डम घोषणा में राष्ट्रीय कानूनों के अधीन सम्राट की स्थिति में परिवर्तन की कोई शक्ति नहीं होगी।"

संक्षेप में, जापान में निरंतरता और स्थिरता को बनाये रखने के लिए हिंसक क्रांति की संभावना को रोकने के लिए, जनता की भावनाओं का आदर

को शासन से सम्पन्न त कोई शक्तियाँ प्राप्त नहीं होंगी परन्तु यह धारा उन धाराओं से (विशेषकर अनुच्छेद 6 और 7 से) सज्जित हो जाती है जो सम्राट को प्रधान मंत्री और सर्वोच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश को नियुक्त करने, कानून और आदेशों की घोषणा करने, डाइट को श्रायोजित करने और प्रतिनिधि सदन को भंग करने आदि के अधिकार प्रदान करती है। इसके प्रकार व सभी बाय शासन (सरकार) की शक्ति के बाय है चाहे उह केबिनेट परामश में किया जाय अथवा न किया जाय।”

संविधान सम्राट को राज्य का न तो सर्वोच्च अंग बनाता है और न उसे कार्यपालिका और न्यायिक शक्तियाँ प्रदान करता है। अनुच्छेद 41 के अनुसार, डाइट राज्य शक्ति का सर्वोच्च अंग है और वह भी राज्य की कानून निमाण करने वाली एक मात्र मस्या है।” अनुच्छेद 65 के अनुसार, ‘कायपालिका शक्ति केबिनेट में निहित है।” अनुच्छेद 76 के अनुसार, सारी न्यायिक शक्ति सर्वोच्च न्यायालय और अन्य निम्न न्यायालयों में निहित है जिह विधि द्वारा स्थापित किया गया है।” इस तरह नवीन संविधान सम्राट को उन सारी शक्तियों सञ्चित कर देता है जिनका वह मँजी संविधान के अतगत प्रयोग करता था। सम्राट की इस परिवर्तित स्थिति को बिग्ले और टनर ने इन शब्दों में व्यक्त किया है “जापानी शासन की कायपालिका शाखा के ढाँचे में जटिलता का स्थान सरलता में ले लिया है। कायपालिका शक्ति केवल केबिनेट के पास है। केबिनेट रूपी अभिकरण के माध्यम से सम्राट डाइट का एक यत्र भाग है। कोई प्रिवी काउंसल नहीं, राजमुद्रा का कोई रक्षक नहीं, साम्राज्यीय घराने सम्बन्धी कोई मन्त्रालय नहीं, कोई स्वतंत्र सर्वोच्च कमाण्ड नहीं और कोई परामशदात्री सस्या नहीं।”

(3) सम्राट के काय—संविधान अनुच्छेद 6 और 7 में सम्राट के जिन कार्यों और अधिकारों का उल्लेख करता है उह निम्न शीपको के अतगत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

नियुक्तियाँ—इसके अतगत सम्राट निम्न अधिकारों का प्रयोग करता है—

(1) प्रधान मंत्री की नियुक्ति—संविधान सम्राट को प्रधान मंत्री नियुक्त करने का अधिकार देता है। परन्तु सम्राट का यह अधिकार एक औपचारिकता है, एक अधिकार नहीं। यह औपचारिकता उसे कोई विवेकाधिकार प्रदान नहीं करती। जैसाकि ब्रिटिश परम्परा राजा के विवेकाधिकार की कल्पना करती है। वस्तुतः जापान का संविधान उन परिस्थितियों की कल्पना नहीं करता जिनकी कल्पना ब्रिटिश संविधान करता है, क्योंकि जापान में सम्राट ब्रिटेन के राजा की भाँति वॉमन संसदा में बहुमत प्राप्त दल के नेता को सरकार नियमित लिए नियुक्त नहीं देता। जापान में सम्राट ‘डाइट द्वारा मनोनीत’

वित्तीय साधना पर कोई नियंत्रण प्राप्त नहीं था वहाँ नवीन संविधान के अनुच्छेद 8 के अनुसार "राइट के प्राधिकरण (Authorization) के बिना साम्राज्यीय पत्रान को न तो कोई सम्पत्ति दी जा सकती है और न ही उसका द्वारा किसी सम्पत्ति को ग्रहण किया जा सकता है और न ही उससे किसी को कोई उपहार दिया जा सकता है।"

ब्रिटिश सम्प्रभु और जापानी सम्राट—एक तुलनात्मक अध्ययन (British Sovereign and Japanese Emperor— A Comparative Study)

ब्रिटिश सम्प्रभु और जापानी सम्राट दोनों ससदीय लावताय वाले देशों के सर्वोच्च अध्येक्षक हैं। दोनों नाम मात्र के वायपानिका अध्येक्षक हैं। दोनों राज्य के औपचारिक कार्यों को सम्पन्न करते हैं। दोनों राज्य के प्रतीक हैं। दोनों राज्य करते हैं शासन नहीं करते। दोनों में मंत्रिमण्डल शासन की वास्तविक शक्तियाँ का प्रयोग करते हैं। दोनों अपने अपने देश की अत्यधिक प्राचीन राजनीतिक संस्था (राजतंत्र) से सम्बद्ध रहते हैं। दोनों अपनी अपनी जनता से अत्यधिक श्रद्धा और भक्ति प्राप्त करने हैं। दोनों की प्रजा अपने अपने सम्राट के चिरजीवा होने की कामना करती है। दोनों का लौकिक प्रकरण कर दिया गया है। दोनों का अस्तित्व जन इच्छा पर निर्भर करता है। दोनों में राजसिंहासन ममद द्वारा पारित कानून द्वारा मन्वर्जित होता है। दोनों में उत्तराधिकार के लिए ज्येष्ठता का नियम प्रचलित है।

ब्रिटिश सम्प्रभु (राजा अथवा रानी) और जापान के सम्राट में उपरोक्त समानताओं के बावजूद दोनों की स्थिति और भूमिका में अंतर है। दोनों के अंतर को निम्न शीर्षकों के अन्तर्गत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

1. सर्वोच्च प्रतिबंधों का अंतर—ब्रिटिश सम्प्रभु जिस ससदीय लोकतंत्र का सर्वोच्च अध्येक्षक है वह परम्परागत और अभिसमयों पर आधारित है जबकि जापान का सम्राट जिस ससदीय लोकतंत्र का सर्वोच्च अध्येक्षक है वह सर्वोच्च कानून पर आधारित है। इसी अंतर के कारण ब्रिटिश सम्प्रभु और जापान के सम्राट की स्थिति में संवैधानिक अन्तर पाया जा सकता है। उदाहरणतः जहाँ ब्रिटेन में सिद्धांततः आज भी सम्प्रभु शासन की सारी शक्तियों का स्रोत है शासन के सारे कार्य उसी के नाम पर होते हैं, सरकार महामहिम की सरकार है आदि वहाँ जापान में सम्राट सिद्धांततः भी शासन की शक्तियों का स्रोत नहीं, शासन के सारे कार्य उसके नाम पर नहीं होते, सरकार महामहिम की सरकार नहीं। यद्यपि ब्रिटेन में सम्प्रभु की सारी शक्तियों का प्रयोग मंत्रिमण्डल करता है और वह ही उसके सभी कार्यों के लिए उत्तरदायी होता है यद्यपि ब्रिटेन में पिछले 275 वर्षों से किसी सम्प्रभु ने ससद द्वारा पारित

(iii) औपचारिक कार्यों को करना ।

4 मूल्यांकन—जापान के सम्राट को सिद्धांततः भी व शक्तिया प्राप्त नहीं है जो ब्रिटेन के सम्प्रभु को प्राप्त है । जहाँ ब्रिटेन में सिद्धांततः सरकार महामहिम की सरकार है विपक्ष महामहिम का विपक्ष है, सनार्ये शाही सनार्ये है, शासक का सारा कार्य सम्प्रभु के नाम पर होता है वहाँ जापान के सम्राट के पास सिद्धांततः भी ये शक्तिया नहीं हैं । जापान में डाइट "राज्य शक्ति का सर्वोच्च अंग है और वह ही राज्य को कानून निर्माण करने वाली एक मात्र सस्था है ।" जहाँ ब्रिटेन में संसद द्वारा पारित विधेयक तब तक कानून के रूप में लागू नहीं किये जा सकते जब तक सम्प्रभु उन पर हस्ताक्षर कर उन्हें स्वीकार नहीं कर लेता । वहाँ जापान में डाइट द्वारा पारित विधेयको को कानून के रूप में लागू होने के लिए सम्राट के हस्ताक्षरों की आवश्यकता नहीं होती यद्यपि पिछले 275 वर्षों से ब्रिटेन के किसी सम्प्रभु ने किसी विधेयक पर अपने निपधाधिकार का प्रयोग नहीं किया परन्तु यदि वह किसी विधेयक पर इसका प्रयोग करना चाहे तो उस पर कोई संवैधानिक प्रतिबन्ध नहीं । उस पर जो भी प्रतिबन्ध है, वह संवैधानिक अथवा कानूनी नहीं राजनैतिक है । दूसरी ओर, जापान का संविधान सम्राट को इस प्रकार का अधिकार ही नहीं देता । जापान में सभी कानूनों और केबिनेट आदेशों पर राज्य व संघ मंत्री के हस्ताक्षर और प्रधानमंत्री के प्रति हस्ताक्षर होने हैं । जहाँ अथ दशों ने राज्यध्यक्ष राष्ट्र की सेनाओं के सर्वोच्च कमाण्डर होने हैं और भारत जैसे देश में तो उसके पास आपातकालीन शक्तिया भी हैं वहाँ जापान में सम्राट न तो राष्ट्र की सेनाओं का सर्वोच्च कमाण्डर है और न उसके पास आपातकालीन शक्तिया हैं ।

व्यवहार में भी जापान के सम्राट की शक्तिया शून्य है—यद्यपि जापान का सम्राट ब्रिटेन के सम्प्रभु की भाँति कोई गलती नहीं करता अर्थात् वह अपने कार्यों के लिए उत्तरदायी नहीं परन्तु वह ब्रिटेन के सम्प्रभु की भाँति विशिष्ट परिस्थितिया उत्पन्न होने पर भी अपने किसी कार्य को स्वतंत्र रूप से अथवा विवेक से नहीं कर सकता । जापान में न केवल राज्य के मामलों में सम्राट के सभी कार्यों के लिए केबिनेट के परामर्श और स्वीकृति ही आवश्यकता होती है बल्कि प्रधानमंत्री की नियुक्ति में भी उसको कोई अपनी पसन्द नहीं है क्योंकि सम्राट डाइट द्वारा मनोनीत व्यक्ति को ही प्रधानमंत्री नियुक्त कर सकता है । जापान में सम्राट ब्रिटेन के सम्प्रभु की भाँति डाइट में बहुमत प्राप्त दल के नेता को सरकार निर्माण के लिए नियुक्त नहीं देता । इस तरह जापान का सम्राट डाइट को भंग करने के प्रधानमंत्री के परामर्श को अस्वीकार नहीं कर सकता क्योंकि केबिनेट के परामर्श स्वीकृति से ही वह प्रतिनिधि मन्त्र को भंग कर सकता है । दूसरी ओर

पता लग सकता है जो इसके विपरीत परामर्श देने के लिए तैयार हो।" सर्वोप में, ब्रिटिश सम्प्रभु मामायात प्रधानमंत्री के परामर्श और स्वीकृति पर ही अपने सार कार्यों का निष्पादन करता है, परन्तु दो विशिष्ट परिस्थितियों में वह अपने विवेकाधिकार के अन्तर्गत किसी व्यक्ति को प्रधानमंत्री पद पर नियुक्त कर सकता है और पदमुक्त अथवा पराजित प्रधानमंत्री के कॉमन सभा को विघटित करने के परामर्श को अस्वीकार कर सकता है।

दूसरी ओर, जापान का संविधान किन्हीं ऐसी परिस्थितियों की कल्पना नहीं करता जिनमें सम्राट अपने विवेकाधिकार के अन्तर्गत प्रधानमंत्री को नियुक्त कर सकता है अथवा डाइट (प्रतिनिधि सदन) की भंग करने के परामर्श का अस्वीकार कर सकता है। यद्यपि जापान का सम्राट प्रधानमंत्री को नियुक्त करने की औपचारिकता निभाता है परन्तु उसकी नियुक्ति में उसकी स्वयं की कोई पसंद नहीं। अनुच्छेद 6 के अनुसार "वह डाइट द्वारा मनोनीत व्यक्ति को ही प्रधानमंत्री नियुक्त कर सकता है।" इस तरह प्रधानमंत्री का चयन करना डाइट का उत्तरदायित्व है, सम्राट का नहीं। इसी तरह अनुच्छेद 7 में सम्राट के राज्य के मामलों सम्बन्धी जिन कार्यों का उल्लेख किया गया है और इनमें प्रतिनिधि सदन को विघटित करने का कार्य भी शामिल किया है, उन्हें वह जनता की ओर से और कैबिनेट के परामर्श और स्वीकृति से सम्पन्न करता है, अपने विवेकाधिकार से सम्पन्न नहीं करता।

3 सूचना प्राप्त करने, चेतावनी देने और प्रोत्साहन देने के अधिकार में अन्तर—ब्रिटिश संवैधानिक व्यवस्था सम्प्रभु को यह अधिकार प्रदान करती है कि वह प्रधानमंत्री से शासन से सम्बन्धित सूचनाओं को प्राप्त कर सके और आवश्यकता हो तो समयानुसार उस चेतावनी अथवा प्रोत्साहन ले सके। मन्त्राणी विक्टोरिया तो उस बात पर बत दिया करती थी कि उसको जानकारी के बिना किसी कार्य को न किया जाय। दूसरी ओर, जापान का सम्राट प्रधानमंत्री तथा अन्य किसी मन्त्री को शासन सम्बन्धी सूचनाएँ देने के लिए नहीं कह सकता। यह मंत्रियों पर निर्भर करता है कि वे सम्राट को किस विषय पर सूचित करना चाहते हैं अथवा नहीं करना चाहते। जब जापान का सम्राट सूचनाएँ प्राप्त नहीं कर सकता तो वह चेतावनी अथवा प्रोत्साहन कैसे दे सकता है ?

4 शुद्ध व्यक्तिगत मामलों में अन्तर—ब्रिटिश संवैधानिक व्यवस्था सम्प्रभु के शुद्ध व्यक्तिगत मामलों में प्रधानमंत्री के परामर्श और स्वीकृति की मांग करती है। सम्प्रभु के विवाह और राजधरान के अन्य सदस्यों के निजी मामलों तक में इसकी आवश्यकता है। उदाहरणतः 1936 में ब्रिटन के राजा एडवर्ड अष्टम (VIII) को राजसिंहासन इम्तिनाने त्यागना पड़ा कि तत्कालीन प्रधानमंत्री स्टनले बाल्डविन को बुमारी सिम्पसन से उनके विवाह का प्रस्ताव पसन्द नहीं था। स्त्री

राज्य के औपचारिक कार्यों को करने के लिए एक सर्वधातुक अध्यक्ष की आवश्यकता थी और सम्राट इसकी पूर्ति कर सकता था।

जापान में राजतंत्र को बचाये रखने में जो तत्त्व सहायक रहे हैं उनमें प्रमुख निम्न हैं—

1 स्थिरता और निरंतरता के लिए—जापान में राजतंत्र एक अत्यधिक प्राचीन राजनीतिक समस्या रही है। सम्राट जिम्मू ने 660 बी. सी. में इसकी स्थापना की थी। द्वितीय महायुद्ध के बाद इतनी प्राचीन समस्या को तत्काल समाप्त करना सतरे से खाली नहीं था। यदि सम्राट पर युद्ध अपराध का मुकदमा चला कर उसे मृत्युदण्ड दिया जाता तो वह न केवल 'शहीद' बन जाता बल्कि इसमें हिंसक क्रांति भी जन्म ले सकती थी। मित्र राष्ट्रों के प्रति विशेषकर अमरीकियों के प्रति जापानी सद्भावना भी समाप्त हो जाती। य सब तत्त्व मिलकर जापान में लोकतंत्र के विकास को अवरोध कर देना और उदारवादियों के लिए राजनीतिक, आर्थिक और सामाजिक सुधारों को लाना कठिन हो जाता। अतः राजतंत्र को बनाये रखा गया। जैसाकि जॉन एम. मकी ने कहा है कि 'राजसिंहासन पर सम्राट की उपस्थिति मात्र ने जनता में निरंतरता की भावना पैदा कर दी। इससे जापानियों को एक प्रणाली से दूसरी प्रणाली को अपनाते से उपद्रव होने वाले परिवर्तनों की उथल-पुथल को कम से कम अग्यवस्था से स्वीकार करने में सहायता मिला।'

2 भावात्मक लगाव—जापानियों के लिए राजतंत्र एक अत्यधिक पवित्र राष्ट्रीय समस्या रही है। सम्राट और राजपरिवार में उनका परम्परागत और भावात्मक लगाव रहा है। उनकी धारणा है कि सम्राट देवीवश से हैं। इसलिए वे उसमें आश्रय और स्थिरता देखते हैं। सम्राट के प्रति उनका विश्वास, निष्ठा और भक्ति अथाह है। सम्राट के प्रति जापानी जनता का भावात्मक लगाव उएहारा के इन शब्दों से स्पष्ट है "सम्राट जापान की सीमाओं में उसी प्रकार ईश्वर हैं। जिस प्रकार सर्वेश्वरी दार्शनिक के लिए ब्रह्माण्ड में ईश्वर है। प्रत्येक वस्तु उसमें ही उत्पन्न होती है, उसमें प्रत्येक वस्तु का वास है। जापान की भूमि में ऐसी कोई वस्तु नहीं जिसका अस्तित्व उससे स्वतंत्र हो। साम्राज्य का एक मात्र स्वामी है। वह राष्ट्र की एकता का प्रतीक है वह जापानी सामाजिक और नागरिक नैतिकता का आधार है।"

3 राजतंत्र का मानवीकरण—सम्राट हीरो हितो एक उदार और दूरदर्शी व्यक्ति थे। उन्होंने अपने वाले भविष्य का पहले ही अनुमान कर लिया था। युद्ध के खतम होने के ठीक बाद उन्होंने दक्क के उस घाड़म्बर के पदों को हटाने का प्रयास किया जो सदियों से राजतंत्र को ढके हुए था। जनवरी 1, 1946 उन्होंने स्वयं घोषणा की थी कि "हमारे और हमारी जनता के बीच जो

5

मन्त्रिमण्डल

(The Cabinet)

प्रस्तावना अथवा मंत्री सविधान के अंतगत मन्त्रिमण्डल—जापान में मन्त्रिमण्डल किन्हीं ऐतिहासिक घटनाओं के क्रमिक विकास का परिणाम नहीं रहा जमाकि ब्रिटेन में मन्त्रिमण्डल अठारह वर्षों के क्रमिक विकास का परिणाम रहा है। जहाँ ब्रिटेन में समस्त राजनीतिक दला और मताधिकार के क्रमिक विकास के साथ मन्त्रिमण्डल का विकास हुआ है वहाँ जापान में इसकी हमेशा रचना की गयी है। जापान में मन्त्रिमण्डल की रचना सन 1885 में सम्राट मैजी के एक अध्यादेश द्वारा की गयी थी अर्थात् मन्त्रिमण्डल की रचना मैजी सविधान के लागू होने से पूर्व ही कर दी गयी थी। उस समय यह व्यक्तिगत परामर्शदात्रियाँ ही निकाय मात्र थी। सम्राट शासन शक्तियों का केन्द्र था। मंत्री उसी शक्ति का प्रयोग कर सकते थे। जो सम्राट उन्हें प्रदान करता था।

मंत्री सविधान के अंतगत मंत्रियों की स्थितियों में कोई सुधार नहीं हुआ। वस्तुतः मैजी सविधान में मन्त्रिमण्डल और प्रधानमंत्री जैसे शब्दों का प्रयोग नहीं किया गया था। उसमें सम्राट, साम्राज्य और साम्राज्यीय शब्दों का अधिक प्रयोग किया गया था। मन्त्रिमण्डल उसी प्रकार एक सविधानोत्तर सस्था थी जिस प्रकार यह ब्रिटेन और अमरीका में एक सविधानोत्तर सस्था रही है।

मंत्री सविधान के अंतगत मंत्री थे परंतु मन्त्रिमण्डलात्मक शासन प्रणाली नहीं थी। वहाँ प्रधानमंत्री था परंतु मंत्री उसके नेतृत्व के अधीन कार्य नहीं करते थे। मंत्रियों की नियुक्ति व पदच्युत सम्राट पर निर्भर करती थी, प्रधान मंत्री पर नहीं, मंत्रियों का राजनीतिक जीवन मरण प्रधानमंत्री के राजनीतिक जीवन मरण पर निर्भर नहीं करता था। मंत्रियों में प्रशासनिक विभागों का वितरण सम्राट करता था प्रधानमंत्री नहीं, उनमें समन्वय सम्राट करता था प्रधानमंत्री नहीं। प्रधानमंत्री की स्थिति अत्यधिक कमजोर थी वह, जैसा कि चित्तोषो धानगा ने कहा है "केवल मन्त्रिमण्डल के समूह में एक मध्यस्थ था।"

करने के लिए बिना किसी उथल पुथल के निरंकुश, सवसत्तावादी और सामंतवादी राजनीतिक और सामाजिक प्रणाली को एक उदार लोकतांत्रिक, राजनीतिक और सामाजिक प्रणाली में बदलने के लिए राजतंत्र को बनाये रखा गया। किंगले और टनर का मत है कि "जापानी राजनीतिक जीवन में साम्राज्यीय घराने के प्रगाढ़ महत्त्व के ग्रहण के कारण ही मित्रों ने राजनीतिक संस्था के रूप में उसे जिंदा रहने की आज्ञा दे दी।"

उत्तराधिकार

(The Succession)

संविधान राजवंश और उत्तराधिकार के नियमों को निश्चित करता है। अनुच्छेद 2 के अनुसार 'साम्राज्यीय सिंहासन वंशानुगत होगा और डाइट द्वारा पारित साम्राज्यीय घरेलू कानून (Imperial House Law) द्वारा निश्चित किया जायगा।' इस तरह जहाँ मंत्री संविधान के अंतर्गत उत्तराधिकार सम्राट द्वारा निमित्त विधि द्वारा निश्चित होता था और डाइट तथा जनता को उसमें हस्तक्षेप करने का कोई अधिकार नहीं था वहाँ नवीन संविधान की ब्रिटन के संविधान भाति, डाइट (संसद) को राजवंश और उत्तराधिकार को निश्चित करने का अधिकार देता है। निस्संदेह वर्तमान समय में सम्राट और राजसिंहासन का कोई खतरा नहीं परंतु यदि जनता चाहे तो वह डाइट के माध्यम से कानून द्वारा उन्हें समाप्त कर सकती है।

साम्राज्यीय घरेलू कानून, ब्रिटिश संसद द्वारा पारित कानून की भांति उत्तराधिकार को ज्येष्ठता (Rule of Primogeniture) पर आधारित करता है अर्थात् सम्राट की मृत्यु होने पर बड़ा पुत्र अथवा पुत्री जैसी भी स्थिति हो राजसिंहासन की अधिकारी होती है।

जापान का संविधान अनुच्छेद 5 में प्रीजेन्ट (प्रतिभासक) की भी व्यवस्था करता है अर्थात् जब यही सम्राट नावानिग हो अथवा किसी गम्भीर बीमारी अथवा अन्य किसी कारण से अपने कार्यों (उत्तरदायित्वों) को करने में असमर्थ हो तो साम्राज्यीय घरेलू कानून के अनुसार एक राजतंत्र का स्थापना की जा सकती है जो सम्राट के नाम पर राज्य के कार्यों को सम्पन्न करता है।

संविधान सम्राट के कार्यों को प्रत्यायोजित कराने की व्यवस्था करता है। अनुच्छेद 4 के अनुसार जैसा विधि निर्धारित करे सम्राट राज्य के मामलों में अपने कार्यों का प्रत्यायोजन कर सकता है। अर्थात् यदि सम्राट चाहें तो वह राज्य सम्बन्धी अपने कार्यों को स्वयं भी कर सकता है और उन्हें प्रत्यायोजित भी कर सकता है।

साम्राज्यीय घराने के वित्तीय साधन

साम्राज्यीय घराने की सम्पत्ति और वित्तीय माधन पर डाइट का पूरा नियंत्रण है। जहाँ मंत्री संविधान के अंतर्गत डाइट को साम्राज्यीय घराने के

च्छेद 70 में कहा गया है कि "प्रधानमंत्री का पद रिक्त होने पर अथवा प्रतिनिधि सदन के सदस्यों के सामान्य निर्वाचन के बाद डाइट के प्रथम समारोह पर मंत्रिमण्डल सामूहिक रूप से त्याग पत्र दे देगा।" दूसरी ओर, ब्रिटेन में यद्यपि सम्राट सिद्धांततः मंत्रियों को नियुक्त और पदच्युत करता है परंतु व्यवहार में इस सम्बन्ध में प्रधानमंत्री का निर्णय अंतिम निर्णय होता है। यहां भी प्रधानमंत्री मंत्रिमण्डल रूपी मंत्रराज का मुख्य पत्थर है। वह उसका निर्माता, पोषणकर्ता और सहारकर्ता है। जसाकि रेम्जे म्बर ने कहा है कि "मंत्रिमण्डल राज्य रूपी जहाज का यन्त्र है और प्रधानमंत्री उस यन्त्र का चालक है।"

3 जापान में संविधान जहां अनुच्छेद 66 में मंत्रिमण्डल के डाइट के प्रति सामूहिक उत्तरदायित्व की व्यवस्था करता है वहां अनुच्छेद 66 इस बात की व्यवस्था करता है कि "यदि प्रतिनिधि सदन अविश्वास का प्रस्ताव पारित कर देता है अथवा विश्वास के प्रस्ताव को अस्वीकार कर देता है तो मंत्रिमण्डल सामूहिक रूप से अपना पद त्याग देगा, यदि 10 दिन के अन्दर प्रतिनिधि सदन का भंग न कर दिया गया हो।" दूसरे शब्दों में, जापान का संविधान ब्रिटेन की भांति मंत्रिमण्डल के सामूहिक उत्तरदायित्व को स्वीकार करता है। मंत्रिमण्डल उसी समय तक अपने पद पर बना रहता है जब तक उस पर डाइट का विश्वास बना रहता है ज्योहि यह विश्वास समाप्त हो जाता है मंत्रिमण्डल को त्याग पत्र देना पड़ता है अथवा 10 दिन में प्रतिनिधि सदन को भंग करके नया चुनाव कराने पड़ते हैं। इस तरह जापान में ब्रिटेन की भांति मंत्रिमण्डल का जीवन भरण डाइट के हाथों में है। ब्रिटेन की भांति जापान में मंत्रिमण्डल एक टोम के रूप में कार्य करता है। मंत्री एक साथ तैरते और एक साथ डूबते हैं।

4 ब्रिटेन की भांति जापान का संविधान भी मंत्रिमण्डल और डाइट में निरन्तर सम्पर्क की बात करता है। प्रथम, जापान का संविधान डाइट को जो, जापानी जनता का प्रतिनिधित्व करती है। राज्य शक्ति का सर्वोच्च अंग और कानून निर्माण की एक मात्र संस्था बनाता है। दूसरे अनुच्छेद 68 इस बात की व्यवस्था करता है कि मंत्रिमण्डल के अग्रिकाश सदस्य डाइट के सदस्य होंगे। यद्यपि इस अनुच्छेद की शब्दावली से यह आभास मिलता है कि डाइट के गैर सदस्यों को भी मंत्रिमण्डल में शामिल किया जा सकता है परंतु व्यवहार में जबसे संविधान लागू किया गया है तब से अब तक प्रायः डाइट के सदस्यों को ही मंत्रिमण्डल में शामिल किया गया है। केवल 1974 में पहली बार डाइट के गैर सदस्य को, असाही शिबुन (Asahi Shimbun) के सम्पादक को प्रधानमंत्री भूमिका के मंत्रिमण्डल में शामिल किया गया था। यह कहा जा सकता है कि जापान में, ब्रिटेन की भांति, मंत्रिमण्डल के सभी सदस्य डाइट के सदस्य होते हैं।

5 ब्रिटेन की भांति जापान में भी मंत्रिमण्डल के निर्माण से राजनीतिक सहजातीयता के सिद्धांत का अनुपालन किया जाता है। इसमें मंत्रिमण्डल के लिए

कानूनो पर अपने निवेधाधिकार (Veto) का प्रयोग नहीं किया परन्तु यदि वह प्रधानमन्त्री के परामश की अवहेलना करके अपने विवेकाधिकार के अतगत कार्य करने का निश्चय करले तो उस पर कोई सर्वधानिक प्रतिबन्ध नहीं। उस पर जो भी प्रतिबन्ध है वे सर्वधानिक अथवा कानूनी नहीं राजनीतिक है। ब्रिटेन में सर्वधानिक स्थिति यही है। दूसरी ओर, जापान का मविधान सम्राट को राज्य के मामलों के कुछ औपचारिक कार्यों को छोड़ कर शासन सम्बन्धी कोई शक्ति प्रदान नहीं करता। वहाँ कायपालिका शक्ति मंत्रिमण्डल में निहित है सम्राट में नहीं। वहाँ सम्राट डाइट द्वारा पारित विधियाँ पर हस्ताक्षर कर उन्हें स्वीकार भी नहीं करता। वहाँ यह अधिकार राज्य के वध मन्त्री और प्रधानमन्त्री का है सम्राट का नहीं। जापान का सम्राट राज्य के मामलों से सम्बन्धित औपचारिक कार्यों को भी मंत्रिमण्डल के परामश और स्वीकृति पर ही कर सकता है।

2 विवेकाधिकार शक्तियों में अन्तर—ब्रिटिश मविधान व्यवहारो, परम्पराओं और अभिसमयों पर आधारित होने से सम्प्रभु का कुछ ऐम अवसर प्रदान करता है जिनमें वह अपने विवेकाधिकार (Prerogative) का प्रयोग कर सकता है। उदाहरणतः जब कॉमन सभा में किसी राजनीतिक दल को बहुमत प्राप्त नहीं होता अथवा बहुमत दल विभाजित होने के कारण किसी नेता को प्रस्तुत करने में असमर्थ होता है तो ब्रिटिश सम्प्रभु अपने विवेकाधिकार का प्रयोग करते हुए किसी व्यक्ति को सरकार निर्माण करने के लिए निमंत्रण दे सकता है अर्थात् किसी व्यक्ति को प्रधानमन्त्री पद पर नियुक्त कर सकता है जैसाकि राणी एलिजाबेथ द्वितीय ने 1963 में प्रधानमन्त्री मकमिलन के त्यागपत्र देने के बाद लार्ड ह्यूम को प्रधानमन्त्री पद पर नियुक्त किया था जबकि नियुक्ति के समय लार्ड ह्यूम तो कामन सभा में बहुमत दल के नेता थे और न कामन सभा के सदस्य थे। घस्तुत जैसाकि मुनरो ने लिखा है, ब्रिटेन में 'एक प्रधानमन्त्री के त्यागपत्र और दूसरे के स्थानापन (नियुक्ति) के सक्षिप्त अंतराल में राजा कायपालिका शक्ति का एक मात्र व्यास धारो बन जाता है।' दूसरे कुछ गम्भीर परिस्थितियाँ हैं जिनमें जब ब्रिटिश सम्प्रभु पदमुक्त (Outgoing) प्रधानमन्त्री के कॉमन सभा को विघटित (भंग) करने के परामश को अस्वीकार कर सकती है विशेषकर उस स्थिति में जब प्रधानमन्त्री हाल ही में हुए सामान्य निर्वाचनों में पराजित हो गया हो और अथ मन्त्री सरकार निर्माण की क्षमता और इच्छा रखता हो। जैसाकि लार्ड एसकिथ ने कहा है कि "इस देश में संसद का विघटन फ़ाउन का एक विशेषाधिकार है इसका यह अर्थ नहीं कि फ़ाउन मनमाने ढंग से और उत्तरदायी मंत्रियों के परामश के बिना कार्य करे परन्तु इसका यह अर्थ अवश्य है कि फ़ाउन जनता को बार बार सामान्य निर्वाचनों के ताते के होहल्ले और शोरगुल से बचाने के लिए किसी मन्त्री (प्रधानमन्त्री) के परामश को मानने के लिए बाध्य नहीं जब तक यह ऐसे मंत्रियों का

बैठकों में हिस्सा लेते हैं और शासन सम्बन्धी नीतियों को निर्धारित करते हैं। अन्य कोई मंत्री बैठकों में तभी उपस्थित होता है जब प्रधानमंत्री उनकी उपस्थिति की प्राथना करता है।

3 जापान में मंत्रिमण्डल के निरूपण सर्वसम्मति से किये जाते हैं। यदि कोई मंत्री बीमारी अथवा अन्य किसी कारण से बरफ में उपस्थित होने में असमर्थ होता है तो वह मंत्रिमण्डल के निर्णयों पर बाद में हस्ताक्षर कर सकता है। मंत्रिमण्डल के निरूपण से विरोध करने वाले मंत्रियों के पाम त्यागपत्र देने के प्रतिरिक्त और कोई विकल्प नहीं होता। यदि वह स्वयं त्यागपत्र नहीं देता तो प्रधानमंत्री उसे पदच्युत कर सकता है, क्योंकि मंत्रिमण्डल डाइट के प्रति सामूहिक रूप से उत्तरदायी है अतः सर्वसम्मति को सुनिश्चित करना आवश्यक है। दूसरी ओर ब्रिटेन में मंत्रिमण्डल के निर्णय बहुमत के आधार पर किये जाते हैं। सर्वसम्मति के आधार पर नहीं किये जाते।

4 जापान में मंत्रिमण्डल कुछ ऐसे अधिकारों का प्रयोग करता है जो अपनी प्रकृति में यायिक हैं। उदाहरणतः सामान्य क्षमा विशिष्ट, क्षमा दण्ड को कम करना, अधिकारों की पुनः स्थापना करना आदि विषयों पर मंत्रिमण्डल निर्णय लेता है। दूसरी ओर ब्रिटेन तथा अन्य समद्रीय प्रणाली वाले देशों में ये सब विषय संवैधानिक अथवा विशेषाधिकारों के अन्तर्गत आते हैं।

5 जापान में डाइट द्वारा पारित विधियाँ को लागू करने के लिए सम्राट की स्वीकृति की आवश्यकता नहीं होती। क्योंकि डाइट द्वारा पारित कानूनों पर राज्य के बड़े मंत्रियों के हस्ताक्षरों और प्रधानमंत्री के प्रति हस्ताक्षरों की आवश्यकता होती है। इस तरह जापान में सम्राट के पास किसी प्रकार का विधायी वीटो नहीं। दूसरी ओर ब्रिटेन में सम्प्रभु के पाम सिद्धांततः विधायी वीटो है। यद्यपि ब्रिटेन में किन्हीं सम्प्रभु ने पिछले 275 वर्षों में सम्राज्ञी ऐन के काल से अपने विधायी वीटो का प्रयोग नहीं किया और इस लिए वह मृत प्रायः हो गया है परन्तु यदि ब्रिटेन का सम्प्रभु उनका प्रयोग करना चाहे तो उस पर कोई कानूनी प्रतिबंध नहीं।

मंत्रियों के लिए योग्यताएँ—संसदीय प्रणाली वाले देशों में मंत्रियों के लिए किन्हीं विशिष्ट योग्यताओं को निर्धारित नहीं किया जाता परन्तु जापान का संविधान अनुच्छेद 66 में मंत्रिमण्डल के सदस्यों के लिए एक विशिष्ट योग्यता निर्धारित करता है। इन अनुच्छेद के अनुसार केवल असैनिक ही प्रधानमंत्री और राज्य के मंत्री हो सकते हैं। कोई सैनिक मंत्रिपद को ग्रहण नहीं कर सकता। ब्रिटेन जैसे देशों में भी सामान्यतः असैनिक सदस्यों का ही मंत्रिमण्डल में शामिल किया जाता है।

मंत्रियों के विशेषाधिकार—जापान में संविधान मंत्रिमण्डल के सदस्यों को एक विशेषाधिकार प्रदान करता है। अनुच्छेद 75 के अनुसार 'प्रधानमंत्री को

तरह मार्गेंट के प्रेम सम्बन्धा और गता विवाह तथा गडेसिया के प्रश्न पर ब्रिटिश सरकार की नीति के सम्बन्ध म राजकुमार फिलिप द्वारा की गयो आक स्मिक टिप्पणी ने ब्रिटेन मे हगामा पैदा कर दिया था । ब्रिटेन मे राजघराने से सम्बन्धित कानून सम्प्रभु के धम को भी निश्चित करता है । ब्रिटेन म केवल प्रोटस्टन धम का अनुयायी ही राज सिंहासन को प्राप्त कर सकता है । कोई रोमन कैथोलिक राजसिंहासन को प्राप्त नहीं कर सकता ।

दूसरी ओर जापान का सम्राट राज्य के मामलो म ही केबिनेट क परामश और स्वीकृति से बधा हुआ है, शुद्ध व्यक्तिगत मामलो मे नहीं । राजघराने के सदस्या पर केबिनेट के परामश और स्वीकृति की आवश्यकता नहीं होती ।

समीक्षा प्रश्न

- 1 जापान के मँजो सविधान और वर्तमान (नवीन) सविधान के अतगत सम्राट के पद, शक्तियो और स्थिति की तुलना कीजिए ।
- 2 जापान के सम्राट की शक्तियो एव स्थिति की विवेचना कीजिए ।
- 3 "जापान का सम्राट राज्य करता है, शासन नहीं करता ।" इस कथन की विवचना कीजिए ।
- 4 जापानी और ब्रिटिश सम्राट की शक्तियो एव स्थिति का तुलनात्मक अध्ययन कीजिए ।



रही है यद्यपि 1974 में टाकी सत्या 22 तक पहुँच गयी थी। प्रत्येक मन्त्री विभाग का अध्यक्ष हो। है पर तु कुछ मन्त्री विभाग रहित भी हाने हैं। विभागों के अतिरिक्त कुछ अग्र्य आयोग, अधिकरण और अभिकरण भी है जो प्रशासन के सम्बन्ध में सहायता करते हैं। सम्प्रक्षण बोर्ड (Board of Audit), राष्ट्रीय कमचारी अधिकरण, राष्ट्रीय प्रतिरक्षा परिषद, मन्त्रिमण्डलीय सचिवालय, विधि निर्माण ब्यूरो आदि ऐस ही अभिकरण है जो प्रशासन चलान में सहायता करते हैं।

जापान में सभी विभागों में सबसे महत्त्वपूर्ण विभाग (मन्त्रालय) प्रधानमन्त्री का कार्यालय है। इसकी स्थापना 1949 में की गयी थी। यह जापान की सरकार का केंद्रीय सचिवालय है। यह प्रायः तीन प्रकार के कार्य करता है—(i) पत्र सारियकी और सम्मान (ii) कायपालिका अभिकरणों के कार्यों और नीतियाँ का व्यापक समन्वय (iii) अग्र्य प्रशासनिक अभिकरणों के क्षत्राधिकार के अंतर्गत आने वाले विषयों का प्रशासन जिन्हें कानून अथवा संधियाँ द्वारा प्रधान मन्त्री कार्यालय के अधीन रखा गया हो।

मन्त्रिमण्डल की बैठकें—मन्त्रिमण्डल की बैठकें सप्ताह में प्रायः दो बार होती हैं। प्रधान मन्त्री उन बैठकों की अध्यक्षता करता है। उसकी अनुपस्थिति में उप प्रधान मन्त्री बैठकों की अध्यक्षता करता है। बैठकों की गणपूर्ति निश्चित नहीं। बैठकों को वायवाही को गुप्त रखा जाता है और निर्णय सबसम्मति से लिए जाते हैं।

मन्त्रिमण्डल के कार्य—मन्त्रिमण्डल के मुख्य कार्य निम्न हैं—

1 प्रशासनिक शक्ति—सविधान अनुच्छेद 65 में 'कायपालिका शक्ति को मन्त्रिमण्डल में निहित करता है' और अनुच्छेद 4 में 'सम्राट को शासन सम्बन्धी शक्तियों से वंचित करता है।' जापान कायपालिका शक्ति को परिभाषित नहीं करता। सविधान की इन सब व्यवस्थाओं का एक ही अर्थ है कि मन्त्रिमण्डल सिद्धांततः और व्यवहारतः प्रशासन सम्बन्धी उन सब कार्यों का निष्पादन करता है जिन्हें कायपालिका शक्ति के अंतर्गत लिया जा सकता है। जापान के मन्त्रिमण्डल की यह स्थिति ब्रिटेन, भारत तथा ससदीय प्रणाली वाले अग्र्य देशों के मन्त्रिमण्डल की स्थिति से भिन्न है। इन देशों में सिद्धांततः कायपालिका शक्ति राज्य के सर्वधानिक अध्यक्ष में निहित होती है यद्यपि उस शक्ति का वास्तविक प्रयोग मन्त्रिमण्डल करता है।

सामान्य प्रशासनिक कार्यों के अतिरिक्त अनुच्छेद 73 में मन्त्रिमण्डल के जिन कार्यों का उल्लेख किया गया है वे निम्न हैं—

(1) राज्य के कार्यों का संचालन करना।

मजी सविधान के अंतर्गत मन्त्री सम्राट को परामश देते थे पर तु यह परामश स्वतंत्र और व्यक्तिगत हाता था और वे उसके लिए व्यक्तिगत रूप से उत्तरदायी होत थे, क्योंकि सम्राट वस्तुतः सत्ता का प्रतीक मात्र था, अतः मन्त्री अपने आपको उस अल्पमत के प्रति भी उत्तरदायी समझत थे (प्रिवी काउंसिल, पीयर सम्राजिनरी, साम्राज्यीय घरेलू मंत्रालय, सर्वोच्च न्यायालय, आदि) जो सम्राट के नाम पर शासन की शक्तियों का वास्तविक प्रयोग करता था। मंत्रियों में टीम भावना का अभाव था। मन्त्री सभी कानूनो, साम्राज्यीय अध्यादेशों और आदेशों पर प्रति हस्ताक्षर करने थे परन्तु वे डाक्ट के प्रति सामूहिक रूप से उत्तरदायी नहीं थे। डाक्ट अविश्वास के प्रस्ताव द्वारा उन्हें पदच्युत नहीं कर सकती थी।

जापान का सविधान और मन्त्रिमण्डल

अथवा

जापान के मन्त्रिमण्डल की विशेषतायें

अथवा

जापानी और ब्रिटिश मन्त्रिमण्डलों की तुलना

जापान के 1947 के मविधान के अंतर्गत मन्त्रिमण्डल की स्थिति में पूर्ण परिवर्तन आ गया है। आज वह शासन की सारी शक्तियों का प्रयोग उसी प्रकार करता है जिस प्रकार ब्रिटेन का मन्त्रिमण्डल शासन की सारी शक्तियों का प्रयोग करता है। अंतर केवल इतना है कि जहाँ ब्रिटेन में मन्त्रिमण्डल की शक्तियाँ परम्परा पर आधारित हैं वहाँ जापान के मन्त्रिमण्डल की शक्तियाँ भारत के मन्त्रिमण्डल की भाँति सविधान द्वारा प्रदान की गयी हैं। जापान के सविधान के अध्याय V के 11 अनुच्छेद (अनुच्छेद 65 से अनुच्छेद 75 तक) मन्त्रिमण्डल की रचना शक्तियों और स्थिति से सम्बंधित है।

जापान की मन्त्रिमण्डलात्मक (संसदात्मक) शासन प्रणाली और ब्रिटेन की मन्त्रिमण्डलात्मक शासन प्रणाली में पायी जाने वाली मुख्य समानतायें निम्न हैं—

1 जापान में सविधान अनुच्छेद 65 में सारी कार्यपात्रिका शक्तियों को मन्त्रिमण्डल में निहित करता है। अनुच्छेद 72 और 73 मन्त्रिमण्डल का राष्ट्रीय मामलों का निदेशक बताते हैं। दूसरी ओर ब्रिटेन में यद्यपि मिट्टान प्रशासन की सारी शक्तियाँ सम्प्रभु में निहित हैं परन्तु व्यवहार में इनका प्रयोग आउट (मंत्रिमण्डल और समल) ही करता है।

2 जापान में सविधान अनुच्छेद 66 में प्रधानमंत्री के नवृत्त की स्वीकार करता है और अनुच्छेद 68 में प्रधानमंत्री का मंत्रियों का नियुक्त और पदच्युत करने की शक्ति प्रदान करता है। प्रधानमंत्री के जावित रहने में मन्त्रिमण्डल जावित रहता है और उनकी मृत्यु के साथ मन्त्रिमण्डल की मृत्यु हो जाती है जसाकि

डाइट के समक्ष प्रस्तुत करता है और राष्ट्रीय मामलों तथा विदेशी सम्बन्धों के बारे में डाइट में रिपोर्ट प्रस्तुत करता है।" स्पष्ट है कि विधायी नित्य प्रधान मंत्री (मंत्रिमण्डल) के हाथों में है। डाइट में जितने भी विधेयक प्रस्तुत किये जाते हैं उनमें अधिकांश मंत्रिमण्डल द्वारा ही प्रस्तुत किये जाते हैं और प्रायः वे ही विधेयक पारित होते हैं जिन्हें मंत्रिमण्डल का समर्थन प्राप्त होता है। जिन विधेयकों को मंत्रिमण्डल का समर्थन प्राप्त नहीं होता उनके पारित होने की बहुत कम सम्भावना होती है। तभी तो यह कहा जाता है कि प्रधान मंत्री को इच्छा क बिना डाइट कुछ भी नहीं कर सकती। जब तक डाइट में प्रधान मंत्री को बहुमत का समर्थन प्राप्त है, प्रधान मंत्री समय से पूर्व इस बात का घोषणा कर सकता है कि कौन कौन सी विधियाँ पारित की जायेंगी, कौन कौन से कर लगाय जायेंगे और कौन कौन सी विधियाँ की जायेंगी।

विधायी नित्य के अतिरिक्त मंत्रिमण्डल को मंत्रिमण्डलात्मक आदेश जारी करने का अधिकार प्राप्त है जिनका प्रभाव डाइट द्वारा पारित कानूनों जैसा ही होता है। डाइट द्वारा पारित कानूनों पर सम्राट की स्वीकृति अथवा हस्ताक्षरों की आवश्यकता नहीं होती। उन पर राज्य के बंध मंत्री के हस्ताक्षर और प्रधान मंत्री के प्रति हस्ताक्षरों की आवश्यकता होती है। इस तरह जापान के सम्राट को किसी प्रकार का विधायी वीटो प्राप्त नहीं है किन्तु सिद्धांततः ब्रिटिश सम्प्रभु के पास है।

मंत्रिमण्डल को डाइट के असाधारण अधिवेशन बुलाने का अधिकार प्राप्त है। जब कभी डाइट के किसी सदन के एक चौथाई अथवा इससे अधिक सदस्य डाइट के असाधारण अधिवेशन बुलाने का माग करे हैं तो मंत्रिमण्डल इस प्रकार के अधिवेशनों की आवश्यकता बुलाना है। मंत्रिमण्डल सम्राट को प्रतिनिधि सदन को समय से पूर्व विघटित करने का परामर्श देता है, सामान्य चुनावों की घोषणा करता है। जब कभी प्रतिनिधि सदन को विघटित कर दिया जाता है और राष्ट्रीय आपात की स्थिति उत्पन्न हो जाती है तो मंत्रिमण्डल सभासद सदन का आपात कालीन अधिवेशन बुला सकता है। इस प्रकार के आपातकालीन अधिवेशन में लिये गये या स्वीकृत किये गये निम्नलिखित अस्थायी होते हैं और उन पर नई प्रतिनिधि सदन के सत्र में अगले ही स्वीकृति की आवश्यकता होती है। यदि प्रतिनिधि सदन के सत्र में अगले 10 दिनों के अंदर इस प्रकार के विधेयकों की स्वीकृति प्राप्त नहीं होती तो वे रद्द माने जाते हैं। (Art 54)

विधायी क्षेत्र में डाइट की मंत्रिमण्डल पर निर्भरता एक अन्य कारण भी है। डाइट के सदस्यों के पास तकनीकी नान का अभाव होता है जो आधुनिक समय के कानूनों के निर्माण के लिए आवश्यक है। अतः डाइट को बाध्य

राजनीतिक नीतियों को निर्धारित करना सरल होता है तथा उससे सदस्यों में सामूहिक उत्तरदायित्व की भावना पैदा होती है।

6 ब्रिटेन की भांति जापान का मंत्रिमण्डल केवल प्रशासनिक शक्तियों का उपयोग ही नहीं करता बल्कि विधायी क्षेत्र में डाइट का नेतृत्व भी करता है। अनुच्छेद 73 के अनुसार "मंत्रिमण्डल के प्रतिनिधि के रूप में प्रधानमंत्री सभी विधेयकों को डाइट के समक्ष प्रस्तुत करता है और राष्ट्रीय मामला तथा विदेशी सम्बन्धों के बारे में डाइट में रिपोर्ट प्रस्तुत करता है।"

7 ब्रिटेन की भांति जापान के मंत्रीमण्डल की बैठक की कायदाही की गोपनीय रखा जाता है। गोपनीयता को बनाए रखने के लिए मंत्री बचनबद्ध होने हैं।

स्पष्ट है कि जापान का मंत्रिमण्डल ब्रिटिश मंत्रिमण्डल के अत्यधिक निकट है। उसे, जैसा कि यानगा ने कहा है 'डाइट द्वारा निर्धारित नीतिक अनुसार राष्ट्रीय कायपालिका पर सर्वोच्च नियंत्रण प्राप्त है, कम से कम सर्वप्रथमिक ढांचे में जापान में उत्तरदायी शासन की व्यवस्था कर दी गयी है।"

जापान के मंत्रिमण्डल की विशिष्ट विशेषताएँ अथवा ब्रिटिश मंत्रिमण्डल से भिन्नताएँ—जापान का मंत्रिमण्डल ब्रिटेन के मंत्रिमण्डल के निवृत्त होना हुए भी उसमें कुछ ऐसी विशिष्ट विशेषताएँ हैं जो उसे ब्रिटिश मंत्रिमण्डल से भिन्न करती हैं। ये विशिष्ट विशेषताएँ अर्थात् भिन्नताएँ निम्न हैं—

1 जापान में डाइट के गैर सदस्यों को मंत्रिमण्डल में शामिल किया जा सकता है। जापान का संविधान केवल एक बात की मांग करता है कि मंत्रिमण्डल के अधिकांश सदस्य डाइट के सदस्य होंगे। यद्यपि जापान में डाइट के सदस्यों का मंत्रिमण्डल में शामिल करने की प्रवृत्ति पायी जाती है परन्तु यदि प्रधानमंत्री डाइट के गैर सदस्य को मंत्रिमण्डल में शामिल करना चाहे तो उस पर कोई संवैधानिक प्रतिबन्ध नहीं है। वह डाइट के गैर सदस्य को मंत्रिमण्डल में शामिल कर सकता है जैसा कि 1974 में प्रधानमंत्री मिकि ने असाही शिबुनो के सम्पादन को अपने मंत्रिमण्डल में शामिल किया था। दूसरी ओर भारत, ब्रिटेन और गणराज्य प्रणाली वाले अन्य देशों में संसद के गैर सदस्य को मंत्रिमण्डल में शामिल तो किया जा सकता है परन्तु उन्हें छद्म मंत्रियों के अन्तर्गत नियुक्त करके अथवा मन्त्रिमण्डल का सदस्य बनना पड़ता है अथवा उसे मंत्रिमण्डल त्यागना पड़ता है।

2 जापान में विभिन्न मंत्रियों सहित सभी मंत्री मंत्रीमण्डल के सदस्य होते हैं। वे सब अपने परिवार से मंत्रिमण्डल की बैठकों में हिस्सा लेते हैं। उन्हें बैठकों में हिस्सा लेने के लिए प्रधानमंत्री की प्राथमिकता नहीं करना पड़ता। दूसरी ओर ब्रिटेन में सभी मंत्री मंत्रिमण्डल के सदस्य नहीं होते हैं। बहुत से महत्वपूर्ण विभागों के मंत्री ही जिनको मन्त्रिमण्डल प्रायः 20 हार्नी है मंत्रिमण्डल में

प्रधान मन्त्री (The Prime Minister)

रचना—जापान के मन्त्रिपरिषद् के अनुच्छेद 66 में प्रधान मन्त्री के पद की रचना की गयी है। इस तरह जापान में प्रधान मन्त्री का पद मन्त्रिपरिषद् की उत्पत्ति है। यह ब्रिटिश प्रधान मन्त्री के पद की भाँति विकास का परिणाम नहीं।

निर्दिष्ट—मन्त्रिपरिषद् के अनुच्छेद 6 और 67 में प्रधान मन्त्री की नियुक्ति सम्बन्धी व्यवस्थाएँ की गयी हैं। अनुच्छेद 6 के अनुसार "सम्राट ड्राइट द्वारा मनोनीत व्यक्ति को ही प्रधान मन्त्री नियुक्त करेगा", अनुच्छेद 67 के अनुसार "ड्राइट के प्रस्ताव द्वारा ड्राइट के सदस्यों में से प्रधान मन्त्री का मनोनयन किया जायेगा। यह मनोनयन ग्य सभ्य कार्यों से पहले होगा।"

प्रधान मन्त्री की नियुक्ति सम्बन्धी उपयुक्त व्यवस्थाओं से निम्न निष्कर्ष निकालते हैं—

(i) सम्राट प्रधान मन्त्री की नियुक्ति करता है।

(ii) सम्राट उसी व्यक्ति को प्रधान मन्त्री नियुक्त कर सकता है जिसका ड्राइट ने मनोनयन किया हो। इस तरह प्रधान मन्त्री की नियुक्ति में सम्राट की कोई अपनी पसन्द नहीं होती। पसन्द तो ड्राइट की है। सम्राट उसे नियुक्त करने की केवल औपचारिकता निभाता है।

(iii) प्रधान मन्त्री ड्राइट का सदस्य होना चाहिए। ड्राइट अपने सदस्यों में से किसी एक को प्रधान मन्त्री पद के लिए चुन सकती है। वह किसी अन्य व्यक्ति को प्रधान मन्त्री पद के लिए नहीं चुन सकती।

(iv) प्रधान मन्त्री प्रतिनिधि सदन और सभासद सदन में से किसी एक सदन का सदस्य हो सकता है। उसके लिए ब्रिटेन की भाँति निम्न सदन का सदस्य होना अनिवार्य नहीं है।

(v) अन्य किसी कार्य को करने से पूर्व ड्राइट का सबसे पहला कार्य प्रधान मन्त्री का मनोनयन करना है।

जापान के प्रधान मन्त्री की नियुक्ति सम्बन्धी व्यवस्थाएँ जहाँ ब्रिटिश मन्त्रिपरिषद् से कुछ भिन्नती जुगती हैं, वहाँ उन दोनों में कुछ अंतर भी है। दोनों की नियुक्ति में यह समानता है कि दोनों अपने-अपने देश के सर्वोच्च अथवा सर्वोच्च अथवा सम्राट द्वारा नियुक्त किए जाते हैं। दोनों की नियुक्ति में लोकप्रिय सदन की राय ही निर्णायक होता है। इस पर भी दोनों की नियुक्ति की प्रक्रिया में निम्न अंतर पाये जाते हैं—

1. ब्रिटिश संसदीय परम्परा प्रधान मन्त्री का सम्राट द्वारा नियुक्ति में सम्राट का मनोनयन की कोई बात नहीं करती। ब्रिटिश कॉमन सभा में राजनीतिक दलों के प्रायः स्वीकार्य नेता होते हैं। सामान्य निर्वाचनों के फलस्वरूप जित

स्वीकृति के बिना राज्य के मंत्रियों के विरुद्ध, उनके कार्रवाई के दौरान कोई कानूनी कार्यवाही नहीं की जा सकती।

मंत्रिमण्डल का गठन—जापान मंत्रिमण्डल के गठन की क्रिया राज्य के संवैधानिक प्रमुख (सम्राट) पर आरम्भ नहीं होती बल्कि डाइट से आरम्भ होता है। अनुच्छेद 67 के अनुसार "डाइट के प्रस्ताव द्वारा डाइट के सदस्यों में से मनोनीत किये जाने पर सम्राट औपचारिक रूप में प्रधानमंत्री को नियुक्त करता है।" इन तरह प्रधानमंत्री के चयन की शक्ति डाइट के पास है सम्राट के पास नहीं। सम्राट उस सदस्य को प्रधानमंत्री नियुक्त करने के लिए बाध्य है जिस डाइट ने उस पद के लिए चुना है चाहे उसे सम्राट व्यक्तिगत रूप से पसंद करना हो अथवा न करना हो। वस्तुतः प्रधानमंत्री के चयन में सम्राट की कोई भूमिका नहीं है। ब्रिटेन में प्रधानमंत्री के चयन में सम्राट का कोई हाथ नहीं है। देश प्रधानमंत्री को नियुक्त सम्प्रभु द्वारा होती है। यद्यपि सम्प्रभु सामान्यतः कानून द्वारा चुने हुए मन्त्रिमण्डल के नेता को सरकार निर्माण के लिए नियुक्त करता है किन्तु वह किसी विशेष परिस्थिति में भी उत्पन्न हो सकता है जब सम्प्रभु को अपने विवेकाधिकार का प्रयोग करने हुए प्रधान मंत्री को नियुक्ति करना पड़े। अतः देश के परिस्थितियों उस समय उत्पन्न होती हैं जब कॉमन मन्त्रिमण्डल को सम्राट बहूता प्राप्त न हो अथवा बहुमत प्राप्त दल विभाजित होने के कारण स्वीकृत नया सम्प्रभु बनाने में असमर्थ हो। जापान का मंत्रिमान इस प्रकार की परिस्थितियों को बताना नहीं करता क्योंकि यहाँ डाइट प्रधानमंत्री को नियुक्त करने में सक्षम है।

सदन द्वारा मनोनीत किये गये सदस्य का 10 दिन के अन्दर अनुसमयन नहीं करता तो प्रतिनिधि सदन के मनोनयन को ही डाइट का निर्णय मान लिया जाता है। (Art 67) इस तरह संविधान प्रधानमंत्री के मनोनयन में प्रतिनिधि सदन की पराध का गुस्ता प्रदान करता है और प्रकृत यही कारण है कि संविधान के लागू होने के समय से प्रधानमंत्री निम्न सदन का ही सदस्य रहा है।

योग्यतायें—संविधान प्रधानमंत्री के लिए कि-ही विशिष्ट योग्यतायाँ का उल्लेख नहीं करता, मंत्रिमण्डल के सदस्यों पर लागू होने वाली योग्यतायें प्रधानमंत्री पर भी लागू होती हैं। य निम्न है—

1 वह डाइट का सदस्य हो।

2 वह अर्सेनिक है। जापान की सशस्त्र सेनाओं का कोई सदस्य प्रधानमंत्री पद को ग्रहण नहीं कर सकता। इस योग्यता का मूल उद्देश्य मंत्रिमण्डल को सैनिक नियंत्रण और प्रभाव से मुक्त रखना है।

कोई भी व्यक्ति (सदस्य) प्रधानमंत्री पद के कार्यों का तभी सफलतापूर्वक निष्पादन कर सकता है जब उसमें राजनीतिक और व्यक्तिगत योग्यतायें ही अर्थात् वह प्रतिनिधि सदन में बहुमत दल का नेता है और उसमें, जैसाकि यमर पिट ने कहा है "धान्यदृष्टता, ज्ञान, परिश्रम और धैर्य की योग्यतायें हो।" इसके अतिरिक्त उसका व्यक्तित्व प्रभावपूर्ण होना चाहिए और उसमें व्यक्तियों को पहचानने, निर्णय लेने, जनमत को प्रभावित करने की योग्यतायें होनी चाहिए।

शक्तियाँ अर्थात् अधिकार और कृत्य—मंत्रिमण्डल के अध्याय IV के 11 अनुच्छेदों में (अनुच्छेद 65 से अनुच्छेद 75 तक) मंत्रिमण्डल की रचना एवं कार्यों का उल्लेख किया गया है। इन्हीं अनुच्छेदों में प्रधानमंत्री की शक्तियाँ, अधिकारों और कार्यों का भी उल्लेख है।

संविधान प्रधानमंत्री को असाधारण शक्तियों से विभूषित करता है। वह उसे श्रेष्ठ और प्रतिष्ठित व्यक्ति बनाता है। ब्रिटेन के प्रधानमंत्री की भाँति शासन में उनकी स्थिति के दीय हैं और सारा शासन तब उसी के इद गिद घूमता है। दोनों की शक्तियों में अंतर केवल इतना है कि जहाँ ब्रिटेन प्रधानमंत्री अपनी शक्तियों को ससदीय परम्पराओं से प्राप्त करता है वहाँ जापान का प्रधानमंत्री उन्हें संविधान से प्राप्त करता है।

जापान के प्रधानमंत्री की मुख्य शक्तियाँ निम्न हैं—

सर्वोच्च राजनीतिक शासक—ब्रिटेन के प्रधानमंत्री की भाँति जापान का प्रधानमंत्री भी देश का सर्वोच्च राजनीतिक शासक है। संविधान शासन की जिस कार्यपालिका शक्ति को मंत्रिमण्डल में निहित करता है वही संविधान उसे मंत्रिमण्डल का अध्यक्ष बनाता है। दूसरे शब्दों में, प्रधानमंत्री मंत्रिमण्डल का अध्यक्ष होने के नाते सारी कार्यपालिका शक्ति का प्रयोग करता है। उसकी स्थिति इस

(ii) निष्ठापूर्वक कानून की देख-रेख करना अर्थात् डाइट द्वारा पारित कानूनों को निष्ठापूर्वक लागू करना ।

(iii) विदेशी मामलों का प्रबंध करना अर्थात् विदेश नीति को निर्धारित करना उसका संचालन करना, विदेशों से सम्बन्ध स्थापित करना तथा सम्बन्धों का विच्छेद करना आदि ।

(iv) डाइट की पूर्व अथवा बाद में प्राप्त की गयी स्वीकृति पर संधियों को निश्चित करना । दूसरे शब्दों में मंत्रिमण्डल संधियों के मामले में डाइट की उपेक्षा नहीं कर सकता । उस दूसरे देशों के साथ की गयी संधियों के लिए पहले या बाद में डाइट से स्वीकृति लेनी पड़ती है ।

(v) कानून द्वारा निर्धारित मानकों के आधार पर नागरिक सेवाओं का प्रबंध करना ।

(vi) बजट तैयार करना तथा उसे डाइट के समक्ष प्रस्तुत करना अर्थात् मंत्रिमण्डल देश की आर्थिक नीति को निर्धारित करता है आय-व्यय की भेदा को निश्चित करता है तथा उनकी स्वीकृति के लिए बजट में डाइट के समक्ष प्रस्तुत करता है । यद्यपि डाइट मंत्रिमण्डल द्वारा प्रस्तुत विधेयकों को ज्यों का त्यों ही पारित कर देता है परन्तु डाइट की स्वीकृति के बिना न तो कोई येन (yen-पैसा) खर्च किया जा सकता है और न ही किसी येन को खर्च के रूप में प्राप्त किया जा सकता है ।

(vii) संविधान की व्यवस्थाओं को लागू करने के लिए मंत्रिमण्डलान्तर्ग आदेशों का निर्माण करना । मंत्रिमण्डलान्तर्ग आदेशों या अध्यादेशों का प्रयोग संविधान के उपबंधों और डाइट द्वारा पारित कानूनों को लागू करने के लिए ही किया जा सकता है अर्थात् किन्हीं विशिष्ट उद्देश्यों की पूर्ति हेतु इनका प्रयोग नहीं किया जा सकता ।

(viii) सामान्य क्षमा अथवा विशिष्ट क्षमा को निश्चित करना, दण्ड का कम करना तथा अधिकारों का पुनः प्रतिष्ठित करना । मंत्रिमण्डल के यथायथ आधिकारिक प्रकृति के हैं । समद्वीय प्रणाली वाले अन्य देशों में इनका प्रयोग मर्यादात्मक अध्यादेश करता है । जापान में मंत्रिमण्डल के इन कार्यों पर सम्राट् के प्रमाणिकरण की आवश्यकता होती है ।

(ix) प्रशासनिक विभागों में सम्बन्ध उत्पन्न करना ।

2 विधायी शक्ति—जापान का संविधान डाइट को राज्य शक्ति का सर्वोच्च अंग बनाता है और उसे विधि निर्माण करने वाली एक मात्र संस्था बनाता है फिर भी मंत्रिमण्डल विधान सम्बन्धी अनेक कार्यों को सम्पन्न करता है । वस्तुतः संविधान मंत्रिमण्डल को डाइट का विधायी नत्त्व प्रदान करता है । अनुच्छेद 72 के अनुसार "मंत्रिमण्डल के प्रतिनिधि के रूप में प्रधान मंत्री सभी विधेयकों

उमके हीसले पस्त कर सकता है। इस पर भी किसी मंत्री को पदच्युत कराना सम्यक प्रधानमंत्री का बड़ी सावधानी से काम करना पड़ता है वह इसमें असावधानी प्रयत्न लापरवाही नहीं कर सकता। उसे इस अर्थ का प्रयोग एक 'कुंगल बगाई' की तरह करना पड़ता है अर्थात् इसका अर्थ दल में विभाजन अथवा दल के अंदर दल अथवा दल के नय नेता का चुनाव भी हो सकता है। ये सब सम्भावनायें प्रधानमंत्री को इस अर्थ के प्रयोग से प्रति मत्क करती हैं।

4 मंत्रिमण्डल का पोषणकर्ता एवं सहारकर्ता—प्रधानमंत्री मंत्रिमण्डल का निर्माता ही नहीं वह उमका पोषणकर्ता और सहारकर्ता भी है। मंत्रिमण्डल उसके इतने गिद चक्कर काटता है। उसका जीवित रहना मंत्रिमण्डल जीवित रहता है और उसने पद त्यागन अथवा मृत्यु से मंत्रिमण्डल की मृत्यु हो जाती है। अनुच्छेद 70 के अनुसार "प्रधानमंत्री का पद रिक्त होने पर अथवा प्रतिनिधि सदन के सदस्यों के सामान्य निर्वाचन के बाद डाइस्ट के प्रथम ममारोह पर मंत्रिमण्डल सामूहिक रूप से त्यागपत्र दे देगा।" इस तरह स्वयं के त्यागपत्र का प्रथम सदस्यों की जबान (मुह) पर ताजे लगा देना है। क्योंकि उसने त्यागपत्र का अर्थ है मंत्रिमण्डल का त्यागपत्र। इमीलिए ट्रिदन के प्रधानमंत्री की भांति जापान के प्रधानमंत्री का भी 'मंत्रिमण्डल रूपी मेहराज का मुकुट पत्थर' कहा जाता है।

5 मंत्रिमण्डल की बठको का सभापति—प्रधानमंत्री मंत्रिमण्डल का अर्थ ही होता है। इस विधिति में वह उसकी सभी बठको का सभापतित्व करता है। प्रधानमंत्री मंत्रिमण्डल की बठको की कायमुची तैयार करता है। जापान में मंत्रिमण्डल के सभी निगम्य सचसम्मति से लिये जाते हैं और यह व्यवस्था ब्रिटिश मंत्रिमण्डल से भिन्न है। ट्रिटा में निगम्य बहुमत से लिये जाते हैं। इस पर भी ट्रिदन के प्रधानमंत्री की भांति जापान में भी मंत्रिमण्डल के निगम्य पर प्रधानमंत्री की छाप रहती है। उमका मत प्रभावपूर्ण ही नहीं होता निगम्य भी होता है। अनुच्छेद 74 के अनुसार "सभी कानून और मंत्रिमण्डल के आदेशों पर राज्य के अधिपति के हस्ताक्षर होने हैं और उन पर प्रधानमंत्री के प्रति हस्ताक्षर होते हैं।" दूसरे, शब्दों में प्रधानमंत्री के हस्ताक्षरों के बिना मंत्रिमण्डल का कोई निगम्य बध नहीं होता।

6 मंत्रियों का क्रमबद्धिकरण एवं ज्येष्ठता निर्धारित करना—प्रधानमंत्री मंत्रियों का क्रम निर्धारित करना है उनकी ज्येष्ठता निर्धारित करता है। प्रधानमंत्री मंत्रिमण्डल के सदस्यों में से एक को उप प्रधानमंत्री नियुक्ति करता है। उप प्रधानमंत्री प्रधानमंत्री का प्रमुख प्रवक्ता होता है। नीति निर्माण में उसकी भूमिका महत्वपूर्ण होती है। प्रधानमंत्री की अनुपस्थिति में वह मंत्रिमण्डल की बठको का समानित्व करता है।

7 प्रशासनिक विभागों का वितरण, पयवेक्षण और समन्वय—प्रधानमंत्री प्रशासन की समस्त कायवाही का केन्द्र बिन्दु है। वह मंत्रियों में विभागों का वितरण

होकर कार्यपालिका को विधायी शक्ति का प्रत्यायोजन करना पड़ता है। वह विधेयको को मोटी रूप रखा म पारित करने के लिए विवश है।

3 वित्तीय काय—राष्ट्रीय वित्त पर डाइट को पूरा नियंत्रण प्राप्त है। उमकी स्वीकृति के बिना न तो कोई यन खच किया जा सकता है और न कोई येन वर के रूप में प्राप्त किया जा सकता है फिर भी वित्त पर मन्त्रिमण्डल का प्रभाव अत्यधिक है। उदाहरणत बजट मन्त्रिमण्डल की देख-रेख में तैयार हाता है, मन्त्रिमण्डल ही उस डाइट के समक्ष प्रस्तुत करता है, वह ही आय-व्यय की मदों को निश्चित करता है और उन्हें डाइट द्वारा उनी का त्यो पास करा दिया जाता है। इस तरह राष्ट्र की आर्थिक नीति पर मन्त्रिमण्डल का नियंत्रण होता है।

4 न्यायिक काय—जापान में मन्त्रिमण्डल सामान्य क्षमा, विशिष्ट क्षमा, दण्ड को कम करना अधिकारों को पुन प्रतिष्ठित करना आदि विषया को निश्चित करता है। मन्त्रिमण्डल सर्वोच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश को मनानीत करता है जिसे औपचारिक रूप से सम्राट नियुक्त करता है। सर्वोच्च न्यायालय के अध्यक्ष न्यायाधीश और निम्न न्यायालय के सभी न्यायाधीश मन्त्रिमण्डल द्वारा नियुक्त किये जाने हैं। सम्राट मन्त्रिमण्डल के इन कार्यों का प्रमाणीकरण करता है।

5 परामशदात्री काय—मन्त्रिमण्डल राज्य के मामलों में सम्राट को परामशें देता है। वस्तुतः राज्य सम्बन्धी मामलों में भी मन्त्रिमण्डल का विणय अतिम होता है और सम्राट उन औपचारिक कार्यों के निष्पादन में कि ही विशेषाधिकारों का प्रयोग नहीं करता। जसाकि बिद्यते और टनर ने कहा है कि 'मन्त्रिमण्डल का यह काय अत्यधिक महत्वपूर्ण है क्याकि परामश उसकी ओर में निणय के बराबर है जो उसके विचारों के सोचविचार के उतना ही अधोन है जितना कि वे सर्वैधानिक राजा के अनुरूप है।'

6 भ्रापातकालीन शक्तियाँ—भ्रापातकालीन शक्तिया मन्त्रिमण्डल के पास हैं, परन्तु सविधा इन शक्तियों का विस्तृत उपयोग नहीं करता।

मन्त्रिमण्डल की शक्तियों से स्पष्ट है कि वह सिद्धांतत और व्यवहारत एक शक्तिशाली सस्था है। वैधानिक दृष्टि से वह ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल से भी शक्तिशाली है। यह ऐसी च्युटी है जिसके चारों ओर प्रशासन चक्र घूमता है। वह "राज्य रूपी जहाज का परिचायक चक्र है", वह 'राजनीतिक यून सण्ड का मेहराब या मुख्य परवर्ण है।' अरदाय डब्लू ब्लॉक्सन ठीक कहा है कि "जो शक्तियाँ मैत्री सविधान में उस अनास्तविण कामपालिका को दी गयी थीं जिसे सम्राट की ओर से नियुक्त किया जाता था और जो केवल सम्राट के प्रति उत्तरदायी थीं वे अब सब मन्त्रिमण्डल के पास आ गयी हैं।' सक्षेप में मन्त्रिमण्डल राजनीतिक शासक है।

11 दल का नेता— प्रधानमंत्री बहुमत दल का नेता होता है। दल का नेता होने के कारण उसे प्रधान मंत्री का पद प्राप्त होता है। दल से अलग होने पर प्रधानमंत्री की राजनीतिक मृत्यु हो सकती है जैसाकि ब्रिटेन में 1845 में सर राबर्ट पील की हुई थी। यही कारण है कि प्रधानमंत्री अपने दल पर अपने नियंत्रण को बनाय रखता है और उसके विभाजन को रोकने का प्रयास करता है। वह दल और जनता में अपनी लोकप्रियता को निरंतर बनाये रखता है। जहाँ प्रधानमंत्री दल की उपेक्षा नहीं कर सकता वहाँ दल भी प्रधानमंत्री की उपेक्षा नहीं कर सकता। वस्तुतः प्रधानमंत्री दल का मूर्तम्प होता है। वह दल को संगठित रखता है। वह दल के सौम्य और एकता का प्रतीक होता है। वर्तमान समय में निर्वाचनों में मतदाना दल का ही प्रधानमंत्री का चयन करने है। सामान्य चुनाव प्रधानमंत्री के इद गिद सिमट कर रह गये है।

12 संरक्षण— प्रधानमंत्री के पास संरक्षण की अपार शक्तियाँ हैं। संरक्षण की जा शक्ति का कभी सम्राट के पास थी, वे आज प्रधानमंत्री के पास है। सभी महत्त्वपूर्ण पदा पर नियुक्तियाँ प्रधानमंत्री करता है।

13 आपातकालीन शक्तियाँ— संविधान आपातकालीन शक्तियाँ मंत्रिमण्डल में निहित करता है। पर तु इनका वास्तविक प्रयोग प्रधानमंत्री करता। ब्रिटेन और भारत जैसे संसदीय प्रणाली वाले देशों में ये शक्तियाँ मिद्धांततः संवैधानिक अध्यक्ष के पास होती हैं यद्यपि इनका वास्तविक प्रयोग मंत्रिमण्डल करता है।

स्थिति एवं महत्त्व— प्रधानमंत्री देश का संवैधानिक और राजनीतिक शासक है। उसी शक्तियाँ असाधारण और असामान्य है। जो शक्तियाँ मैजिस्ट्रेट संविधान में सम्राट, प्रिंसी काउंसिल, राजघराने के मंत्रालय सुप्रीम कमाण्ड, जनरो आदि के पास थी वे आज मंत्रिमण्डल के माध्यम से प्रधानमंत्री के पास हैं। प्रधानमंत्री मंत्रिमण्डल का निर्माता, पोषणकर्ता और संहारकर्ता है। वह मंत्रियों की नियुक्त पदच्युत करता है। वह प्रशासनिक विभागों का वितरण करता है तथा उनमें समन्वय करता है। वह मंत्रियों के कार्यकाल के दौरान उनके विरुद्ध कानूनी कार्यवाही को आना देता है। वह राष्ट्र की नीतियों का निर्माता और देश के हितों का प्रयोग एवं रक्षक है। वह डाइट का नरुत्व करता है, आदि। वस्तुतः ब्रिटिश प्रधानमंत्री के सम्बन्ध में जा उपमायें व्यक्त की गयी हैं वे सब जापान के प्रधानमंत्री पर लागू होती हैं अर्थात् वह 'मंत्रिमण्डल रूपी मेहराब का मूल पत्थर है,' वह 'तारों के मध्य चन्द्रमा है' वह "ऐसा मय है जिनके चारों ओर अथ नक्षत्र घूमने हैं, वह सम्पूर्ण शासनतंत्र की "धुरी" है, वह संवैधानिक ताजशाह है।

जापान का संविधान प्रधानमंत्री की स्थिति को स्पष्ट और प्रतिष्ठित बनाता है परन्तु उसका प्रभाव और महत्त्व उसके व्यक्तित्व पर निर्भर करता है। प्रधानमंत्री

राजनीतिक दल की कॉमन सभा में बहुमत प्राप्त हो जाता है सम्प्रभु उसके स्वीकृत नेता को सरकार निर्माण के लिए निर्मात्रित करता है अर्थात् सम्प्रभु उस प्रधान मन्त्री नियुक्त करता है और उसका परामर्श पर ही अन्य मन्त्रियों का नियुक्त करता है। ब्रिटेन में कुछ विशिष्ट परिस्थितियों के उत्पन्न होने पर सम्प्रभु अपने विवेक से प्रधान मन्त्री को नियुक्त कर सकता है, दूसरी ओर, जापान का मन्त्रिपरिषद् सम्राट को कोई ऐसा विवेकाधिकार प्रदान नहीं करता कि वह प्रधान मन्त्री को नियुक्त कर सके। उसके लिए डाइट द्वारा मनोनीत किये गये व्यक्ति का प्रथम मन्त्री नियुक्त करना अनिवार्य है चाहे मनोनीत किये गये व्यक्ति का सम्राट व्यक्तिगत रूप से पसन्द करता हो अथवा नहीं करता हो। जापान में डाइट प्रधान मन्त्री का चयन करती है और सम्राट उसको नियुक्त करने की औपचारिकता निभाता है।

2 ब्रिटिश संसदीय परम्परा इस बात की भाग करती है कि प्रधानमन्त्री कॉमन सभा का सदस्य हो। जब कभी किसी ऐसे व्यक्ति को प्रधानमन्त्री नियुक्त कर दिया जाता है जो कॉमन सभा का सदस्य नहीं होता, जैसा कि 1963 में लार्ड ह्यूम को प्रधानमन्त्री नियुक्त किया गया था, तो उसे छ महीने के अन्दर कॉमन सभा का सदस्य बनना पड़ता है जैसा कि लार्ड ह्यूम ने लार्ड सभा की अपनी सदस्यता त्याग कर कॉमन सभा की सदस्यता प्राप्त करने के लिए चुनाव लड़ा था। दूसरी ओर, जापान का मन्त्रिपरिषद् इस बात की भाग नहीं करता कि प्रधानमन्त्री अवश्य ही प्रतिनिधि सदन का सदस्य हो। वह डाइट के किसी सदस्य—प्रतिनिधि सदन अथवा संसद सदन का सदस्य हो सकता है। यदि वह दोनों सदनों का पृथक्-पृथक् रूप से बहुमत का समर्थन प्राप्त कर सकता है। जबकि मन्त्रिपरिषद् लागू हुआ है तब से प्रतिनिधि सदन के सदस्य (बहुमत दल के नेता) का ही प्रधानमन्त्री पद के लिए मनोनीत किया जाता रहा है। यह कहा जा सकता है कि जापान में प्रधानमन्त्री पद के मनोनयन के लिए इस परम्परा का विनाश हो गया है कि उस प्रतिनिधि सदन में बहुमत दल का नेता होना चाहिए।

3 ब्रिटिश संसदीय परम्परा में प्रधानमन्त्री के मनोनयन के लिए संसद के दोनों सभों की सहमति का कोई मास नहीं जबकि जापान के मन्त्रिपरिषद् में डाइट द्वारा प्रधानमन्त्री पद के मनोनयन में दोनों सदनों की सहमति की बात सुस्पष्ट है। जापान में प्रधानमन्त्री के मनोनयन में डाइट के दोनों सदनों पृथक् पृथक् रूप से मतदान करने हैं और डाइट के जिस सदस्य का दोनों सदनों में बहुमत का समर्थन प्राप्त हो जाता है वह डाइट की पसन्द हो जाता है। यदि किसी सदस्य का दोनों सदनों के बहुमत का समर्थन नहीं होता अथवा उन्हीं पसन्द के मिश्रण होने के कारण दोनों एक सदस्य पर सन्तुष्ट नहीं हो पाते और दोनों के मतों का समर्थन भी उनमें समझौता कराने में सफल नहीं होता अथवा उन्हीं पसन्द के प्रतिनिधि

डाइट

(The Diet)

परिचय—जिस प्रकार कांग्रेस मंगुक्त राज्य अमरीका की, ससद ग्रेट ब्रिटेन की, सर्वोच्च सोवियत रूस की और सघीय सभा स्विट्जरलैण्ड की राष्ट्रीय व्यवस्थापिका है। उन्ही प्रकार डाइट जापान की राष्ट्रीय व्यवस्थापिका है। ब्रिटिश ससद और अमरीकी कांग्रेस की तुलना में डाइट एक किशोर व्यवस्थापिका है, परन्तु एशिया में यह सबसे प्राचीन और अत्यधिक अनुभवी व्यवस्थापिका है।

जापान में डाइट का उदय मैजो सविधान के अतगत हुआ था, परन्तु उस समय यह राज्य शक्ति का सर्वोच्च अंग नहीं थी। राज्य की सर्वोच्च शक्ति सम्राट में तिहा थी और वह सम्प्रभुता का उपयोग करता था। परन्तु जापान के सविधान में डाइट की स्थिति में पूर्ण परिवर्तन ला दिया है। आज सविधान "सम्राट केन्द्रित नहीं" "डाइट केन्द्रित" है। सविधान का अनुच्छेद 41 डाइट को राज्य शक्ति का सर्वोच्च अंग और राज्य की एक मात्र कानून निर्मात्री निकाय बनाता है। इस पर भी जापानी डाइट ब्रिटिश ससद की भांति सर्वोच्च नहीं। उसकी शक्तिमा सविधान द्वारा उन्ही प्रकार मर्यादित है जिस प्रकार अमरीकी कांग्रेस अथवा भारतीय ससद की शक्तियाँ सविधान द्वारा मर्यादित हैं।

डाइट का संगठन

(Organization of the Diet)

डाइट जापान की राष्ट्रीय व्यवस्थापिका है। यह द्वि सदनात्मक व्यवस्थापिका है। इसके उच्च सदन को सभासद् सदन और निम्न सदन को प्रतिनिधि सदन कहते हैं।

डाइट के संगठन में सम्बंध में सविधान जो व्यवस्थायें करता है, वे इस प्रकार हैं। अनुच्छेद 43 के अनुसार, "दोनों सदना में समस्त जनता द्वारा निर्वाचित सदस्य एवं प्रतिनिधि रहेंगे।" प्रत्येक सदन के सदस्यों की मर्यादा निर्धारण कानून द्वारा किया जायेगा। अनुच्छेद 44 के अनुसार, 'दोनी सदना के सदस्य'

दिन के अंदर सामान्य चुनाव अवश्य ही जान चाहिए और चुनाव के बाद 30 दिन के अंदर डाइट के अधिवेशन का आयोजन किया जाना चाहिए।

सभासद सदन (The House of Councillors)—सभासद सदन डाइट का उच्च सदन है। संविधान इसके सदस्यों की मर्यादा को निर्धारित नहीं करता बल्कि इस डाइट के कानून पर छोड़ देता है। वर्तमान समय में इसके सदस्यों की संख्या भारतीय राज्य सभा के सदस्यों की संख्या की भांति 250 है जो प्रतिनिधि सभा के सदस्यों की संख्या से आधी से कुछ कम है।

सभासद सदन अपने पूर्ववर्ती पीयर सभा की भांति कि ही वर्गों, समूहों या हिता का प्रतिनिधित्व नहीं करना और वर्तमान संविधान के अंतर्गत न कभी उनकी प्रतिनिधित्व करेगा। वह जापानी जनता का उसी प्रकार प्रतिनिधित्व करता है जिस प्रकार प्रतिनिधि सदन जापानी जनता का प्रतिनिधित्व करता है। इस दृष्टि से सभासद सदन त्रिनिश लाइ सभा और भारतीय राज्य सभा से तो भिन्न है, परंतु अमेरिकी सीनेट के समान है।

सभासद सदन के सदस्यों के निर्वाचन की प्रक्रिया प्रतिनिधि सभा के सदस्यों के निर्वाचन की प्रक्रिया से कुछ जटिल और असाधारण है। इसके 150 सदस्यों का निर्वाचन क्षेत्रीय आधार पर 46 निर्वाचन क्षेत्रों (निर्वाचन जिलों) से होता है और शेष 100 सदस्यों का निर्वाचन राष्ट्रव्यापी निर्वाचन क्षत्र (National Constituency) के आधार पर होता है। प्रत्येक निर्वाचन जिले में से, जनसंख्या के अनुपात में, 2 से 8 सदस्यों का निर्वाचन होता है। इस तरह सभासद सदन के सदस्यों के निर्वाचन के लिए जापानी मतदाता को दो बार मतदान करना पड़ता है। एक बार निर्वाचन जिले के प्रतिनिधि के निर्वाचन के लिए और दूसरी बार राष्ट्रव्यापी निर्वाचन क्षेत्र के प्रतिनिधि के निर्वाचन के लिए। इस प्रकार की निर्वाचन व्यवस्था की स्थापना का उद्देश्य उच्च सदन में राष्ट्रीय स्तर के मतदाता को प्राप्त करना था ताकि वह सदन प्रतिष्ठा, अनुभव और निष्पक्षता से काय कर सके तथा प्रतिनिधि सदन की जल्दबाजी पर रोक लगा सकें परंतु संविधान निर्माताओं की यह भाशा पूरी नहीं हुई।

सभासद सदन एक स्थायी सदन है। यह पूर्णतः कभी विघटित नहीं होता। इस तरह यह सदन राजनीतिक व्यवस्था को निरंतरता और स्थिरता प्रदान करता है। अमेरिकी सीनेट और भारतीय राज्य सभा के सदस्यों की भांति सभासद सदन के सदस्यों का कार्यकाल 6 वर्ष है। परंतु जहां अमेरिकी सीनेट और भारतीय राज्य सभा के एक तिहाई सदस्य प्रति दो वर्ष में सेवा निवृत्त होते हैं वहां जापानी सभासद सदन के आधे सदस्य प्रति तीन वर्ष बाद सेवा निवृत्त होते हैं। यदि जापान में प्रतिनिधि सदन को समय से पूर्व विघटित कर दिया जाता है तो सभासद सदन का भी बंद कर दिया जाता है। परंतु राष्ट्रीय आपात की स्थिति उत्पन्न होने पर

रण करता है, उनसे क्षेत्राधिकार सम्बन्धी विवादों का निपटारा करता है उन्हें आवश्यक निर्देशन, प्रोत्साहन अथवा चेतावनी देता है उनमें समन्वय उत्पन्न करता है, उनका निरोक्षण करता है तथा उन पर नियंत्रण रखता है। कोई भी मन्त्री प्रधानमन्त्री की सूचना एवं मन्त्रीद्विनिर्देश बिना किसी महत्त्वपूर्ण निर्णय का नहीं ले सकता। प्रधान मन्त्री किसी मन्त्रालय के निम्नलिखित अथवा आदेश का स्थगित कर सकता है। वहस्तुन सभी कानून और मन्त्रिमण्डलात्मक आदेश तभी वैध मान जाते हैं जब राज्य के वैध मन्त्री के हस्ताक्षरों के अतिरिक्त उन पर प्रधान मन्त्री के प्रतिहस्ताक्षर हो जाते हैं।

8 मन्त्रिमण्डल और सम्राट के मध्य कड़ी—प्रधान मन्त्री राज्य के मामलों में सम्राट को परामर्श देता है। क्योंकि मन्त्रिमण्डल मन्त्रालयों के प्रणाली वाले देशों की भाँति एक टीम के रूप में कार्य करता है और वह डाइरेक्टिव प्रति सामूहिक रूप से उत्तरदायी होता है, अतः कोई मन्त्री सम्राट को व्यक्तिगत परामर्श नहीं देता जैसा कि मोजी संविधान के अन्तर्गत मन्त्री किया करता था। जहाँ ब्रिटेन जैसे संसदीय प्रणाली वाले देशों में सम्राट अथवा राष्ट्रपति प्रधान मन्त्री से सूचनाएँ प्राप्त कर सकता है वहाँ जापान का संविधान सम्राट को यह अधिकार भी प्रदान नहीं करता। जापान में यह प्रधानमन्त्री के ऊपर निर्भर करता है कि वह सम्राट का कोई सूचना दे अथवा न दे।

9 नीतियों का निर्माता—प्रधानमन्त्री राष्ट्र की गृह और विदेश नीति का निर्माता होता है। यद्यपि आवश्यक नहीं कि गृह और विदेश मन्त्रालय प्रधानमन्त्री के पास हो परन्तु दोनों क्षेत्रों में वह सरकार की नीतियों का प्रमुख प्रवक्ता होता है।

विदेशों में प्रधानमन्त्री राष्ट्रीय हितों का प्रमुख प्रणेतृ होता है। वह प्रमुख अंतर्राष्ट्रीय सम्मेलनों में भाग लेता है। विश्व शांति और सुख के सम्बन्ध में वह दूसरे देशों के शांतिनायकों से पत्र-व्यवहार करता है। विदेशों में सद्भावनापूर्ण धारणाएँ करता है।

10 डाइरेक्टिव नेतृत्व—प्रधानमन्त्री प्रतिनिधि सदन में बहुमत दल का नेता होता है। इस स्थिति में वह सदन की कायदा का भाग लेता है सरकारी नीतियों का स्पष्टीकरण करता है और आवश्यकता पड़ने पर वह सदन समय से पूर्व भंग करा सकता है। वह स्पीकर और विपक्ष से निरंतर सम्पर्क बनाय रखता है।

मन्त्रिमण्डल के प्रतिनिधि के रूप में प्रधानमन्त्री सभी विधेयकों को डाइरेक्टिव सभा प्रस्तुत करता है और राष्ट्रीय मसलों तथा विदेशी सम्बन्धों के बारे में डाइरेक्टिव रिपोर्ट प्रस्तुत करता है। इस दृष्टि से प्रधानमन्त्री विधायी क्षेत्र में डाइरेक्टिव नेतृत्व करता है। डाइरेक्टिव प्रधानमन्त्री की इच्छा के विरुद्ध कुछ भी नहीं कर सकती विधायक तब तक जब तक प्रधानमन्त्री की पीठ पर बहुमत का हाथ होता है।

अथवा मतदान के लिए सदन के बाहर उत्तरदायी नहीं ठहराया जा सकते अर्थात् संविधान डाइट के सदस्यों को सदन के अंदर विचारों और भाषणों की पूर्ण स्वतंत्रता देता है।

गणपूर्ति—डाइट के किसी सदन में तब तक कोई कार्यवाही नहीं की जा सकती जब तक सदन के कुल सदस्यों के एक-तिहाई अथवा उससे अधिक सदस्य उपस्थित नहीं होंगे। सदन में सभी विषयों उपस्थित सदस्यों के बहुमत द्वारा लिये जाते हैं।

अधिवेशन—संविधान डाइट के तीन प्रकार के अधिवेशनों की व्यवस्था करता है, साधारण विशेष और असाधारण।

साधारण अधिवेशन वर्ष में कम से कम एक बार अवश्य बुलाय जायें। साधारण अधिवेशन सामान्य दिसेम्बर माह में शुरू होने हैं और प्रायः 150 दिन तक चलते हैं। अधिवेशनों की तिथि साम्राज्यीय आदेश द्वारा निश्चित की जाती है।

विशेष अधिवेशन—सामान्य चुनाव के बाद और साधारण अधिवेशन के शुरू होने से पहले बुलाय जा सकते हैं। सामान्यतः ये अधिवेशन प्रधानमंत्री और सदन के अन्य पदाधिकारियों के चयन के लिए बुलाये जाते हैं। अनुच्छेद 54 के अनुसार, जब प्रतिनिधि सदन को विघटित कर दिया जाता है तो विघटित करने की तिथि से 40 दिन के अंदर प्रतिनिधि सदन के सदस्यों के निर्वाचन हेतु सामान्य चुनाव अवश्य सम्पन्न हो जाने चाहिए और चुनाव सम्पन्न होने के समय में 30 दिन के अंदर डाइट के अधिवेशन का आयोजन अवश्य किया जायें।

असाधारण अधिवेशन मुख्यतः तीन परिस्थितियों में बुलाय जा सकते हैं। प्रथम, मंत्रिमण्डल स्वयं डाइट के असाधारण अधिवेशनों का आयोजन कर सकता है। दूसरे, जब डाइट के किसी सदन के एक चौथाई या उससे अधिक सदस्य मांग करते हैं, तो मंत्रिमण्डल डाइट के असाधारण अधिवेशन का आयोजन करता है। तीसरे, जब प्रतिनिधि सदन विघटित होता है और राष्ट्रीय आजात स्थिति उत्पन्न हो जाती है तो मंत्रिमण्डल सभासद सदन के आपात अधिवेशनों का आयोजन कर सकता है।

डाइट के दोनों सदनों के अधिवेशन एक साथ शुरू होते हैं और एक साथ समाप्त होने हैं जैसा कि अनुच्छेद 54 में कहा गया है कि 'जब प्रतिनिधि सदन विघटित कर दिया जाता है तो सभासद सदन भी उसी समय बंद कर दिया जाता है।'

डाइट के पदाधिकारी (अध्यक्ष तथा अन्य पदाधिकारी) अनुच्छेद 58 के अनुसार 'डाइट का प्रत्येक सदन अपने सभापति (अध्यक्ष) और अन्य पदाधिकारियों का चयन स्वयं करता है। अध्यक्ष के अनिश्चित प्रत्येक सदन के अन्य पदाधिकारी हैं

का पद वैसा ही है जैसाकि उसका पदाधिकारी उसे बनाना चाहता है । यदि प्रधानमंत्री उच्च कोटि का बुद्धिमान व्यक्ति है, यदि वह अनुभवी है, यदि उसकी प्रकृति स्वाधिकारयुक्त है, यदि वह ठठ मकल्प वाला व्यक्ति है और नियम लेने से विचरित नहीं होता तो वह राष्ट्र का भाग्य निर्माता बन सकता है । डाइट में बहुमत रहने वह ऐसी मता का प्रयोग कर सकता है जिसकी रोमन सम्राट प्रतिस्पर्धा कर सकते हैं और आधुनिक तानाशाह व्यय में बराबरी की चेष्टा कर सकते हैं ।

समीक्षा प्रश्न

- 1 जापान के मन्त्रिमण्डल के संगठन तथा कार्यों का वर्णन कीजिए ।
- 2 जापान के प्रधानमंत्री की नियुक्ति किन प्रकार होती है ? उसकी शक्तियों एवं कार्यों का वर्णन कीजिए ।



सदन की अनुशासन समिति को भेज सकता है परंतु वह स्वयं किसी सदस्य को सदन से निष्कासित नहीं कर सकता। सदन के उपस्थित सदस्यों को दो तिहाई बहुमत के प्रस्ताव द्वारा ही किसी सदस्य को सदन से निष्कासित किया जा सकता है। (Art 58) इस दृष्टि से जापान के स्पीकर की शक्ति ब्रिटिश स्पीकर से कम है। जहाँ ब्रिटिश स्पीकर उपद्रवी व्यवहार के लिए किसी सदस्य को स्वयं सदन से निष्कासित कर सकता है वहाँ जापान में यह कार्य सदन के उपस्थित सदस्यों के दो तिहाई बहुमत के प्रस्ताव द्वारा ही किया जा सकता है।

9 वह सदन की मर्यादा और हितों का रक्षक है। गैररी म अग्रवस्था फैलाने वाले दशकों को बाहर निकाल सकता है, पूरी गलती को खाना करा सकता है और आवश्यकता हो तो इससे लिए पुलिस की महायता ले सकता है।

10 सदन में अव्यवस्था फैलाने पर वह कुछ समय के लिए सदन की बैठक स्थगित कर सकता है।

11 वह उन सरकारी सदस्यों की नियुक्ति को स्वीकृत करता है जो डाइट में मंत्रियों की सहायता करने हैं।

12 वह अपना मत को प्रकट करने के लिए किसी समिति में उपस्थित हो सकता है।

13 वह सदस्यों को प्रश्न पूछने की आज्ञा देता है।

14 डाइट के अवकाश काल में वह किसी सदस्य के त्यागपत्र को स्वीकार करता है।

15 स्पीकर के निर्देशन में महासचिव सदन के मामलों का प्रशासन करता है तथा सरकारी दस्तावेजों पर हस्ताक्षर करता है।

डाइट के कार्य या शक्तियाँ

(Functions or Powers of the Diet)

जापान में डाइट, जैसा कि अनुच्छेद 41 में कहा गया है कि, "राज्य शक्ति का सर्वोच्च अंग है, वह राज्य को कानून निर्माण करने वाली एक मात्र संस्था है।"

उसके पास केवल विधायी शक्तियाँ ही नहीं, उसके पास वायपालिका और वायपानिका सम्बन्धी शक्तियाँ भी हैं। डाइट कानूनों का निर्माण ही नहीं करता, प्रधान मंत्री का मनानयन भी करता है। मंत्रिमण्डल डाइट के प्रति सामूहिक रूप से उत्तरदायी है, राष्ट्रीय वित्त पर उस पूरा नियंत्रण प्राप्त है, साम्राज्यीय पराने, मेना आदि सम्बन्धी व्यय सभी डाइट द्वारा स्वीकृत होना है सर्वधार्मिक सहायन को प्रारम्भ करने की शक्ति डाइट के पास है। डाइट प्रशासन की त्रुटियों एवं अकारण सम्बन्धी विषयों पर जांच समितियाँ नियुक्त कर सकती हैं। साम्राज्यीय विच्छेद नगरे गये अभियोगों का दिण्डल करने के लिए डाइट

एक निर्वाचकों की योग्यतायें कानून द्वारा निश्चित की जायेंगी। इस सम्बन्ध में जाति, सम्प्रदाय विग, सामाजिक स्थिति, कोटुम्बिक मूल, शिक्षा सम्पत्ति अथवा आय के आधार पर कोई भेदभाव नहीं किया जायेगा।" अनुच्छेद 47 के अनुसार "निर्वाचन जिला, मतदान पद्धति और दोनों सदनों के सदस्यों के निर्वाचन सम्बन्धी अथवा विषय कानून द्वारा निश्चित किये जायेंगे।"

जापान में डाइट के दोनों सत्रों का संगठन जन प्रतिनिधित्व के सिद्धान्त के आधार पर किया जाता है। दोनों जापानी जनता का प्रतिनिधित्व करने हैं। दोनों का निर्वाचन वयस्क मताधिकार के आधार पर प्रत्यक्ष रूप से गुप्त मतदान प्रणाली के आधार पर होता है। बीस वर्ष की आयु प्राप्त प्रत्येक नागरिक (स्त्री व पुरुष) का दोनों सदनों के निर्वाचन में मतदान करने का अधिकार है। इस दृष्टि से जापान के संविधान पर अमरीका के संविधान का प्रत्यक्ष प्रभाव नजर आता है। अमरीका में भी कांग्रेस के दोनों सदनों का निर्वाचन प्रत्यक्ष रूप से जनता द्वारा होता है।

प्रतिनिधि सभा (The House of Representatives)—प्रतिनिधि सभा डाइट का निम्न सदन है। संविधान इसके सदस्यों की संख्या निर्धारित नहीं करता बल्कि इस डाइट के कानून पर छोड़ देता है। यही कारण है कि प्रतिनिधि सदन के सदस्यों की संख्या समय-समय पर बदलती रही है। वर्तमान समय में प्रतिनिधि सदन में सदस्यों की कुल संख्या 511 है। इन सदस्यों के निर्वाचन के लिए जापान को कुल 123 निर्वाचन जिलों में विभाजित किया गया है। प्रत्येक निर्वाचन जिले से 3 से 5 प्रतिनिधियों का निर्वाचन होता है। प्रत्येक प्रिफेक्चर (प्रांत) को 1 से चार निर्वाचन जिलों में विभक्त किया गया है। टोकियो में 7 निर्वाचन जिले हैं जबकि अगामी द्वीप समूह में, जनसंख्या कम होने के कारण, एक ही निर्वाचन जिला है। वस्तुतः यहाँ से 1 ही प्रतिनिधि निर्वाचित होता है। निर्वाचन सीमित मत प्रणाली (Limited Vote System) के आधार पर होता है अर्थात् प्रत्येक मतदाता को एक ही मतदान का अधिकार है। निर्वाचन राजनीतिक दलों के आधार पर होता है। यदि किसी निर्वाचन क्षेत्र के निर्वाचित प्रतिनिधि की मृत्यु हो जाती है अथवा वह त्यागपत्र दे देता है तो उस निर्वाचन-क्षेत्र में उप चुनाव नहीं होने बल्कि चुनाव में जिस उम्मीदवार को कम स्थान मिले हों उसे उसके स्थान पर निर्वाचित घोषित कर दिया जाता है।

प्रतिनिधि सदन के सदस्यों का कार्यकाल 4 वर्ष है, यदि उस समय से पहले विघटित न कर दिया गया हो। इस तरह प्रतिनिधि सदन के सदस्यों का कार्यकाल निश्चित होने हुए भी निश्चित नहीं। प्रधानमंत्री के परामर्श पर सम्राट प्रतिनिधि सदन को कभी भी समय से पूर्व विघटित कर सकता है। जब प्रतिनिधि सदन विघटित कर दिया जाता है तो प्रतिनिधि सदन के विघटित होने के समय

जापान में डाइट की विधायी शक्तियों पर सर्वधानिक सीमाओं के अनि-रिक्त कुछ व्यावहारिक सीमाएँ भी लागू होती हैं। कानून निर्माण की सस्या हान हुए भी डाइट व्यवहार में विधेयता को आरम्भ नहीं करती। जितने भी विधेयक डाइट में प्रस्तुत किये जाते हैं, उनमें से अधिकांश मंत्रिमण्डल द्वारा प्रस्तुत किये जाते हैं। मंत्रिमण्डल का सम्बन्ध डाइट में बहुमत दल से होता है। अतः अपने सबसे महत्वपूर्ण कार्य (कानून निर्माण) के निष्पादन में डाइट में मंत्रिमण्डल के नेतृत्व में वाय करती है। दूसरे, डाइट के माध्यम से समस्या के पास समय और तकनीकी ज्ञान का अभाव होता है। अतः उसे विधेयको के प्रारूप के लिए प्रशासन के विशेषज्ञों पर निर्भर करना पड़ता है। डाइट मोटे रूप में ही विधेयको को पारित कर सकती है। उनके विस्तृत विवरण के लिए उसे वायपालिका को कानूनों के अधीन नियम और विनियम निर्माण करने की शक्ति प्रत्यायोजित करनी पड़ती है।

2. वायपालिका शक्ति अथवा वायपालिका पर नियंत्रण—ब्रिटेन और भारत जैसे संसदीय प्रणाली वाले देशों की भाँति जापान की डाइट वायपालिका पर प्रभाव डालने और उसे नियंत्रित रखने की क्षमता रखती है। वस्तुतः जापान में वायपालिका के निर्माण की प्रक्रिया डाइट से आरम्भ होती है। डाइट अपने प्रस्ताव द्वारा अपने सदस्यों में से प्रधानमंत्री का मनोनयन करती है जिसे सम्राट औपचारिक रूप से प्रधानमंत्री नियुक्त करता है। दूसरे, मंत्रिमण्डल के अधिकांश सदस्य डाइट के सदस्य होने हैं और जबकि संविधान लागू हुआ है तबसे एक-आध अपवाद को छोड़कर मंत्रिमण्डल के सभी सदस्य डाइट के सदस्य रहे हैं। तीसरे, मंत्रिमण्डल डाइट के प्रति सामूहिक रूप से उत्तरदायी है। मंत्रिमण्डल अपने पद पर तब तक बना रहता है, जब तक डाइट का विश्वास उस पर बना रहता है। ज्योंही यह विश्वास समाप्त हो जाता है मंत्रिमण्डल को त्यागपत्र देना पड़ता है। जैसा कि अनुच्छेद 69 में कहा गया है कि "यदि डाइट मंत्रिमण्डल के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पास कर देती है अथवा विश्वास के किसी प्रस्ताव का अस्वीकार कर देती है तो मंत्रिमण्डल को सामूहिक रूप से त्यागपत्र देना पड़ता है, यदि 10 दिनों के अंदर प्रतिनिधि सदन को भंग न कर दिया गया हो।"

डाइट अथवा अनेक साधनों द्वारा भी मंत्रिमण्डल को प्रभावित एवं नियंत्रित करती है। डाइट के सदस्य मंत्रिमण्डल से शासन के सम्बन्ध में सूचनाएँ प्राप्त कर सकते हैं तथा सावजनिक विषयों पर सरकारी दृष्टिकोण का स्पष्टीकरण माँग सकते हैं। वे प्रश्न पूछ सकते हैं, पूरे प्रश्न पूछ सकते हैं, काम रोकने का प्रस्ताव पेश कर सकते हैं तथा निम्न प्रस्ताव पारित कर सकते हैं।

3. वित्त पर नियंत्रण—डाइट को राष्ट्रीय वित्त पर पूर्ण नियंत्रण प्राप्त है। निम्न में वार्षिक बजट मंत्रिमण्डल की देय रेखा में तैयार होना है

मन्त्रिमण्डल सभासद सदन के असाधारण अधिवेशनो का आयोजन कर सकता है।

डाइट के सदस्यों की योग्यताएँ—डाइट के सदस्यों की मुख्य योग्यताएँ निम्न हैं—

(i) वह जापान का जन्मजात नागरिक हो अर्थात् देशीकरण (Naturalized Citizenship) नागरिक डाइट की सदस्यता के लिए निर्वाचन नहीं लड़ सकता।

(ii) 25 वर्ष की आयु प्राप्त नागरिक प्रतिनिधि मदन के लिए और 30 वर्ष की आयु प्राप्त नागरिक सभासद सदन के लिए निर्वाचन लड़ सकता है।

(iii) कोई भी नागरिक एक ही समय पर डाइट के दोना मन्त्रों को सभ्यता प्रदण नहीं कर सकता। यदि कोई नागरिक डाइट के दोना सदनों के लिए निर्वाचित हो जाता है तो उसे एक मदन की सदस्यता से त्यागपत्र देना पड़ता है।

(iv) वह किसी नाम के पद पर न हो।

(v) वह दिवालिया या पागल न हो।

(vi) वह न्यायालय द्वारा दण्डित होने के बाद दण्ड का भोग न कर रहा हो।

(vii) वह डाइट के किसी कानून के अन्तर्गत अयोग्य घोषित न किया गया हो।

(viii) वह जापान के किसी शहर, गाँव अथवा कस्बे में कम से कम तीन माह तक रहा हो।

जब कभी सदस्यों की योग्यता सम्बन्धी कोई विवाद उत्पन्न हो जाय है तो प्रत्येक सदन उनका निपटारा स्वयं करता है। परन्तु यदि किसी सदस्य का उसकी सदस्यता से वंचित करवा होता है तो इसके लिए उपस्थित सदस्यों को दो तिहाई या उससे अधिक मतों द्वारा पारित प्रस्ताव की आवश्यकता होनी है।

वेतन तथा भत्ते—डाइट के सदस्यों के वेतन समय समय पर कानून द्वारा निश्चित किये जाते हैं। सेवानिवृत्ति के बाद सदस्यों को पे शन दी जाती है। सदस्यों को अनेक प्रकार के भत्ते भी प्राप्त होते हैं। उन्हें पत्र व्यवहार और निजी कार्यालय के संचालन हेतु कुछ सुविधाएँ भी दी जाती हैं।

विशेषाधिकार—डाइट के सदस्य निम्न विशेषाधिकारों का उपयोग करते हैं—

(i) कानून द्वारा निश्चित स्थितियाँ अर्थात् दण्डनीय अपराधों को छोड़कर डाइट के अधिवेशन की अवधि में दोना सदनों के सदस्यों को गिरफ्तार नहीं किया जा सकता। यदि सदन के अधिवेशन के आरम्भ होने से पूर्व किसी सदस्य को गिरफ्तार किया जाता है तो मदन की माँग पर उसे अधिवेशन की अवधि के लिए मुक्त कर दिया जाता है। (Art 50)

(ii) दोना सदनों के सदस्य सदन के आदर दिया गया भाषणा विवादा

संधियों पर काग्रेस के कवल उच्च सदन सीनेट के अनुसमयन की आवश्यकता होती है वहा जापान मे डाइट अर्थात् उसके दोनों सदनों के अनुसमयन की आवश्यकता होती है। परंतु जापान का मंत्रिमण्डल अमरीका की वायपालिका की भांति डाइट की स्वीकृति की आवश्यकता को दूर करने के लिए दूसरे देशों से संधियां करने के स्थान पर वायपालिका समझौते कर सकता है। कायपालिका समझौते पर डाइट की स्वीकृति की आवश्यकता नहीं होती।

5 जाच समितियाँ—डाइट को शासन के विमी भी विषय के बारे में जांच कराने का अधिकार है। जाच कार्यों के लिए डाइट विन्हीं गवाहा की उपस्थिति और उनकी गवाही तथा रिपोर्टों को पेश करने की मांग कर सकती है। यहां भी जापान के संविधान पर अमरीका का प्रभाव स्पष्ट नजर आता है। जहा अमरीकी जाच समितियों से सारा अमरीकी प्रशासन घर्षता हे वहा जापान में भी इस प्रकार की जाच समितियों के फनस्वरूप मंत्रियों को त्यागपत्र देना पडा है। उदाहरणतः डाइट ने 1947 में सरकारी सम्पत्ति के अर्बंघ रूप से विक्रय करने सम्बंध विषय पर एक जाच समिति का निर्माण किया था।

6 महाभियोग न्यायालय स्थापित करने का अधिकार—डाइट को महाभियोग न्यायालय स्थापित करने का अधिकार है। अनुच्छेद 64 के अनुसार "डाइट उन न्यायाधीशों के अभियोगों के निराकरण के लिए, जिनके विरुद्ध पदच्युति सम्बंधी कार्यवाही आरम्भ की जा चुकी है, दोनों सदनों के सदस्यों में से, महाभियोग न्यायालय की स्थापना करेगी।"

7 संवधानिक सभा—डाइट को संविधान में संशोधन करने हेतु संशोधन प्रक्रिया को आरम्भ करने की शक्ति है। अनुच्छेद 96 के अनुसार "कोई भी संशोधन संसद द्वारा तब तक लागू नहीं किया जा सकता जब तक उसे डाइट के दोनों सदनों द्वारा दो तिहाई अथवा उससे भी अधिक मतों द्वारा स्वीकार होने के बाद उसे जनता के अनुसमयन के लिए प्रस्तुत नहीं किया जाता और उसे विशेष जनमत संग्रह अथवा चुनाव में, जिसमें डाइट निश्चित करे कुल मतों के बहुमत के मकारात्मक मत प्राप्त नहीं हो जाते।" जापान के संविधान की यह व्यवस्था कुछ अंशों में स्विटजरलैण्ड के संविधान से मिलती है परंतु जहा स्विस संविधान जनसंख्या के निश्चित भाग को (50,000 मतदाताओं को) संवधानिक संशोधन आरम्भ करने का अधिकार प्रदान करता है वहा जापान का संविधान जापानी जनता को संवधानिक संशोधनों को आरम्भ करने की शक्ति प्रदान नहीं करता। यद्यपि वह स्विस संविधान की भांति जापानी जनता को संशोधन के अनुसमयन का अधिकार देता है। जापानी जनता डाइट द्वारा पारित संवधानिक संशोधनों को अस्वीकार तो कर सकती है परंतु वह उन्हें आरम्भ नहीं कर सकती।



में असहमति हो जाती है अर्थात् सभासद सदन प्रतिनिधि सदन द्वारा पारित विधेयक से सहमत नहीं होता या उनका मत प्रतिनिधि सदन के मत से भिन्न होता है तो जापान में विधेयक समाप्त नहीं होता बल्कि संविधान प्रतिनिधि सदन को सभासद सदन के वीटो को रद्द करने का अधिकार देता है। अनुच्छेद 59 के अनुसार, प्रतिनिधि सदन अपने उपस्थित सदस्यों के दो तिहाई या उससे अधिक बहुमत से सभासद सदन के वीटो को रद्द कर सकता है।" जापान के संविधान की यह व्यवस्था ही प्रतिनिधि सदन को सभासद सदन से श्रेष्ठता प्रदान करती है।

उपयुक्त व्यवस्था के अतिरिक्त संविधान कुछ अन्य व्यवस्थाएँ भी करता है। प्रथम, किसी विधेयक पर दोनों सदनों के मतभेदों का दूर करने के लिए दोनों सदनों की एक संयुक्त समिति की भी स्थापना की जा सकती है। यदि संयुक्त समिति भी मतभेदों को दूर करने में असफल रहती है तो प्रतिनिधि सदन उपयुक्त व्यवस्था का प्रयोग कर सकता है। दूसरे, यदि सभासद सदन किसी विधेयक पर 60 दिन के अंदर निर्णय लेने में असफल रहता है तो प्रतिनिधि सदन इसे विधेयक पर सभासद सदन की अस्वीकृति मानकर उपयुक्त व्यवस्था का प्रयोग कर सकता है। इस तरह साधारण विधेयकों के सम्बन्ध में सभासद सदन की स्थिति ब्रिटिश लाउ सभा से भी यून है। जहाँ ब्रिटिश लाउ सभा साधारण विधेयकों में एक वर्ष की देरी कर सकती है वहाँ जापानी सभासद सदन अधिक से अधिक 60 दिन की देरी कर सकता है।

2 वित्त विधेयक—वित्त विधेयकों पर सभासद सदन की शक्तियाँ और भी कम हैं। वित्त विधेयक पहल प्रतिनिधि सभा में ही पेश किया जा सकता है, सभासद सदन में नहीं। दूसरे, वित्त विधेयक को सभासद सदन न अस्वीकार कर सकता है न सशोधित। अनुच्छेद 60 के अनुसार, "प्रतिनिधि सदन द्वारा पारित होने के बाद बजट का सभासद सदन के समक्ष प्रस्तुत किया जाता है। यदि सभासद सदन प्रतिनिधि सदन से भिन्न निर्णय करता है और दोनों सदनों की संयुक्त समिति किसी निर्णय पर नहीं पहुँच पाती और सभासद सदन बजट के उस सदन में पेश होने के 30 दिन के अंदर अंतिम कार्यवाही करने में असफल रहता है तो प्रतिनिधि सदन के निर्णय का ही डार्ट का निर्णय मान लिया जाता है।" इस तरह वित्त विधेयक में सभासद सदन अधिक से अधिक 30 दिन की देरी कर सकता है। जापान के सभासद सदन की यह स्थिति ब्रिटिश लाउ सभा से मिलती जुलती है।

3 मंत्रिमण्डल पर नियंत्रण—मंत्रिमण्डल पर प्रभाव डालने और उसके कार्यों को नियंत्रित रखने में भी प्रतिनिधि सदन सभासद सदन से अधिक शक्ति-

अभियोग-यायालय की स्थापना करती है। संक्षेप में, संविधान डाइट की उन सब प्रतिद्वंद्वी समस्याओं को समाप्त करता है जो मंत्री संविधान के अन्तर्गत उनकी शक्तियों में बाधक थीं।

डाइट की मुख्य शक्तियाँ निम्न हैं —

1 विधायी शक्तियाँ— जापान एक एकात्मक शासन प्रणाली वाला देश है। वहाँ भारत और अमरीका जैसे संघीय शासन प्रणाली वाले देशों की भाँति शासन की शक्तियों का केन्द्र और एकता में विभाजन नहीं किया गया। अतः डाइट विधायी शक्तियों का एकमात्र प्रयोग करती है। वह समूचे राष्ट्र के लिए कानूनों का निर्माण करती है। संविधान विधायी विषयों की गणना नहीं करता। अतः डाइट सभी क्षेत्रों और सभी विषयों—राजनीतिक, आर्थिक सामाजिक पर कानून का निर्माण कर सकती है। डाइट प्रतिवर्ष इतने अधिक कानूनों का निर्माण करती है अथवा पुराने कानूनों को समाप्त करती है कि वह एक “विधायी मशीन” बनकर रह गयी है।

डाइट राज्य शक्ति का सर्वोच्च अंग और कानून निर्माण की एक मात्र संस्था है परंतु उसकी कानून निर्माण की शक्ति निर्बाध या असंश्लेषित नहीं। उस पर संवैधानिक और व्यावहारिक दोनों प्रकार की सीमाएँ हैं। प्रथम जापान में संविधान सर्वोच्च है डाइट नहीं, डाइट संवैधानिक सीमाओं के अंतर्गत कानूनों का निर्माण कर सकती है। संवैधानिक धाराओं के विपरीत वह किसी कानून का निर्माण नहीं कर सकती। दूसरे, यद्यपि जापान में डाइट द्वारा पारित विधियों पर कार्यपालिका चीटो लागू नहीं होता परंतु उन पर न्यायापालिका चीटो अवश्य लागू होता है। संविधान सर्वोच्च न्यायालय को किसी कानून, आदेश, विनियम अथवा सरकारी कार्य की संवैधानिकता की जाँच करने का अधिकार देता है। यदि कोई कानून या आदेश, विनियम या सरकारी कार्य संवैधानिक धाराओं के विपरीत है तो न्यायालय उसे अवैध घोषित करके अप्रभावी बना सकती है। तीसरे, जापान के नागरिकों के अधिकार “शाश्वत और अखण्ड” हैं। जब तक वे नागरिक कल्याण में बाधा नहीं डालते तब तक डाइट उन्हें सीमित करने सम्बन्धी कानूनों का निर्माण नहीं कर सकती। चौथे, डाइट एक स्थानीय लाकसत्ता में लागू होने वाले किसी भी विशेष कानून को तब तक निर्मित नहीं कर सकती जब तक उस पर सम्बंधित स्थानीय लोकसत्ता के मन्दाताओं के बहुमत की सहमति प्राप्त नहीं हो जाती। पाँचवें, सर्वोच्च न्यायालय को भी नियम निर्माण सम्बन्धी कुछ अधिकार प्राप्त हैं। वह प्रक्रिया एवं व्यवहार के तथा न्यायवादियों से सम्बंधित मामलों न्यायालयों के आंतरिक अनुशासन एवं न्यायिक विषयों के प्रशासन से सम्बंधित नियमों का निर्धारण करती है। छठे, जनमत संग्रह में जनता के बहुमत द्वारा स्वीकृत कर लिए जाने पर ही डाइट द्वारा पारित संवैधानिक संशोधनों को सन्नत लागू कर सकता है।

के कारण इसकी सदस्यता आज भी प्रविष्टा का प्रतीक समझी जाती है। इसके कार्यों की प्रकृति और इसने कायकान की निश्चितता इसकी कायवाही को प्रतिनिधि सदन की तुलना में कम उत्तेजक बनाती है। इसके सदस्यों की राजनीतिक महत्त्वा कासाये कम होती है। इसके सदस्य अधिक आयु वाले अनुभवी व्यक्ति होते हैं। राष्ट्र को इसके सदस्यों की अच्छी जाकारी प्राप्त होती है और इसके सदस्यों में अधिक शिक्षा अपने-अपने क्षेत्र में विशेषज्ञ होना है।

समिति व्यवस्था

(Committee-System)

डाइट अपने कार्यों का निष्पादन मुख्यतः समितियों के माध्यम से करता है। वह मुख्यतः चार प्रकार की समितियों का प्रयोग करता है। ये हैं (i) स्थायी समिति, (ii) विशिष्ट समिति, (iii) विधायी समिति और (iv) संयुक्त समिति।

1 स्थायी समितियाँ (Standing Committees)—जापान में डाइट के प्रत्येक सदन में इनकी संख्या 16 है। इनका सम्बन्ध प्रशासन के मुख्य 16 खण्डों से है। ये हैं (i) मंत्रिमण्डल समिति, (ii) स्थानीय शासन समिति, (iii) वार्षिक मामलों सम्बन्धी समिति, (iv) विदेशी मामलों सम्बन्धी समिति, (v) वित्त समिति, (vi) शिक्षा समिति, (vii) कल्याण और श्रम सम्बन्धी समिति (viii) कृषि, वन, और मत्स्य सम्बन्धी समिति, (ix) व्यापार और उद्योग समिति (x) परिवहन समिति (xi) संचार समिति (xii) निर्माण समिति, (xiii) बजट समिति, (xiv) लेखा परीक्षण समिति (xv) संचालन समिति और (xvi) अनुशासन समिति।

स्थायी समिति के सदस्यों की नियुक्ति प्रत्येक सदन के अध्यक्ष द्वारा होती है। सदन में प्रत्येक दल के सदस्यों के अनुपात में उसे समिति में स्थान प्राप्त होता है। स्थायी समिति के सदस्यों की संख्या प्रायः 20 और 30 के बीच में रहती है। केवल बजट समिति के सदस्यों की संख्या प्रतिनिधि सदन में 50 और सभासद सदन में 45 होती है। सिद्धांततः स्थायी समिति के सभापति की नियुक्ति सदन के अध्यक्ष द्वारा होती है परंतु वस्तुतः उसका चयन समिति के सदस्यों द्वारा होता है और इस पर सत्तारूढ़ दल का ही एकाधिकार रहता है, क्योंकि समिति में उसके सदस्यों की संख्या अधिक होती है। जापान में समितियों की अध्यक्षता के लिए ज्येष्ठता के नियम का पालन नहीं किया जाता। वहाँ सत्तारूढ़ दल की आलाकमाण्ड समितियों के सभापतियों का चयन करती है।

डाइट की स्थायी समितियाँ अत्यधिक महत्त्वपूर्ण कार्यों का सम्पादन करती हैं। अध्यक्ष द्वारा भेजे गये विधायकों का वह अध्ययन करती है, छात्रवृत्ति करती हैं, छटनी करती हैं, सहायन करती हैं, उन पर रिपोर्ट प्रस्तुत करती हैं तथा उनकी

और उसे उसी के द्वारा डाइट में पेश किया जाता है तथा डाइट द्वारा वैसे ही पारित हो जाता है जैसे मंत्रिमण्डल ने उसे पेश किया होता है, परंतु इस पर भी राष्ट्रीय वित्त पर डाइट का पूर्ण नियंत्रण है। डाइट इस बात को निर्धारित करती है कि राष्ट्रीय वित्त के प्रशासन की शक्ति का प्रयोग किस प्रकार किया जायेगा। डाइट बजट में निर्धारित आय-व्यय की मदों (Items) को स्वीकार करती है जब तक उन पर डाइट की स्वीकृति प्राप्त नहीं हो जाती सरकार न तो एक यन (Yen) खर्च कर सकती है और न ही कर के रूप एक यन एकत्रित कर सकती है।

जापान का संविधान भारतीय संविधान की भांति डाइट को एक आरक्षित निधि (A Reserve fund) को स्थापना का अधिकार देता है। इस आरक्षित निधि से मंत्रिमण्डल उन, आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए, जिनका पूर्वानुमान वार्षिक बजट में नहीं किया गया, धन व्यय कर सकता है यद्यपि बाद में व्यय की गयी धनराशि के लिए डाइट की स्वीकृति प्राप्त करनी पड़ती है।

मंजी संविधान के अतगत साम्राज्यीय धरान सम्बन्धी सम्पत्ति और खर्चों डाइट के नियंत्रण में नहीं थे परंतु वर्तमान संविधान के अतगत ये खर्च भी डाइट के नियंत्रण में हैं। अनुच्छेद 88 इस बात की स्पष्ट व्यवस्था करता है कि "साम्राज्यीय धरानों की सारी सम्पत्ति राज्य की सम्पत्ति होगी। साम्राज्यीय धरानों के सभी खर्चों का डाइट बजट में विनियोजित करती है।" अनुच्छेद 8 के अनुसार, "डाइट के प्राधिकार के बिना साम्राज्यीय धरानों उपहार में न तो किसी भी कोई सम्पत्ति प्राप्त कर सकता है और न ही उसमें से किसी को कोई सम्पत्ति दे सकता है।"

राज्य के आय-व्यय के अतिरिक्त लेखों की जांच के लिए संविधान एक लेखा परीक्षक बोर्ड की व्यवस्था करता है। यह बोर्ड सरकार के वार्षिक आय-व्यय के लेखा की जांच करता है तथा मंत्रिमण्डल को उसके सम्बन्ध में एक रिपोर्ट प्रस्तुत करता है जो उस डाइट के समक्ष प्रस्तुत करता है।

4 विदेशी सम्बन्धों पर नियंत्रण—विदेशी सम्बन्धों का संचालन पर डाइट का पूर्ण नियंत्रण है। मंत्रिमण्डल के प्रतिनिधि के रूप में प्रधानमंत्री विधेयकों का डाइट के समक्ष प्रस्तुत करता है। वह सामान्य राष्ट्रीय मामलों और विदेशी सम्बन्धों के बारे में भी रिपोर्ट प्रस्तुत करता है। मंत्रिमण्डल दूसरे देशों से सन्धियों के लिए बातचीत तो कर सकता है, परंतु वे लागू तभी हो सकती हैं, जब डाइट उन पर पहले या बाद में अपनी स्वीकृति की मोहर लगा देती है। स्पष्ट है कि मंत्रिमण्डल सन्धियों के सम्बन्ध में डाइट की उपेक्षा नहीं कर सकता। जापान के संविधान की यह व्यवस्था अमरीका के संविधान से कुछ मिलती है। जहाँ अमरीका में

संयुक्त समिति का निर्माण डाइट के दोनों सदनों के मतभेदों का दूर करने के लिए किया जाता है। निम्न परिस्थितियों में संयुक्त समिति का निर्माण करना अनिवार्य है—

- (i) जब दोनों सदन प्रधानमंत्री के मनानयन (चयन) के सम्बन्ध में असहमत हो।
- (ii) जब राष्ट्रीय बजट के सम्बन्ध में सभासद सदन प्रतिनिधि सदन सभित्त निराण दे।

(iii) जब सचियों पर सभासद-सदन प्रतिनिधि सदन से भिन्न निराण दे।
 मूल्यार्कन—स्पष्ट है कि डाइट की समितियाँ ब्रिटिश समितियों की भाँति पणु संस्थाएँ नहीं हैं। वे अमरीकी समितियों की भाँति लघु व्यवस्थापिकाएँ नहीं हैं। वे विधायी प्रक्रिया का हृदय हैं। यस्तुत उही की रिपोर्ट पर सदन कायवाही करता है। जैसाकि यानग ने कहा है कि “यह उहाँ की मुख्य जिम्मेदारी है कि वे सरकार द्वारा पेश किये गये विधायी प्रस्तावों में से चयन करें और उन्हें डाइट के अनुमोदन और कानून निर्माण हेतु सिफारिश करें।” दूसरे, जनता को शिक्षित करने में जापानी समितियों की भूमिका महत्त्वपूर्ण है। समितियों की बैठकें खुली होती हैं और प्रेस उनका अत्यधिक प्रचार करती है। वे विपक्ष को ऐसा मंच प्रदान करती हैं जहाँ वह सरकार की नीतियों की आलोचना कर सकता है और बाधा प्रस्तुत कर सकता है।

जापानी समितियों की यह कहकर आलोचना की गयी है कि वे विभागों (मंत्रालयों) से जुड़ी होने के कारण केवल सत्तालू दल और उसकी नीतियों का समर्थन करती हैं। वे सामान्य हितों के स्थान पर विशिष्ट हितों का प्रतिनिधित्व करती हैं। इसलिए डाइट की समिति व्यवस्था को “डाइट के कसर” की संज्ञा दी गई है।

विधायी प्रक्रिया

(Legislative Procedure)

डाइट का मुख्य काम कानून का निर्माण करना है। अनुच्छेद 41 के अनुसार “वह राज्य का कानून निर्माण करने वाला एकमात्र अंग है।” अनुच्छेद 59 के अनुसार, “विधेयक तभी कानून का रूप धारण कर सकता है जब उसे दोनों सदनों द्वारा पारित किया जाता है।” अनुच्छेद 60 के अनुसार “बजट (वित्त विधेयक) पहले प्रतिनिधि सदन में ही प्रस्तुत किया जायेगा।” -

संविधान की उपयुक्त व्यवस्थाओं से स्पष्ट है कि विधान (कानून निर्माण) के क्षेत्र में डाइट के दोनों सदनों—प्रतिनिधि सदन और सभासद सदन को समान शक्तियाँ प्राप्त हैं और जब तक विधेयक दोनों सदनों द्वारा समान रूप से पारित नहीं हो जाता तब तक वह कानून का रूप धारण नहीं कर सकता। दूसरे संविधान

8 उत्तराधिकार निश्चित करने का अधिकार—जापान का संविधान सिंहासन को वशानुगत बनाता है। परंतु डाइट कानून द्वारा उत्तराधिकार के नियम को निश्चित कर सकती है। अनुच्छेद 2 के अनुसार “साम्राज्याय सिंहासन वशानुगत होगा और डाइट द्वारा पारित साम्राज्यीय घण्टू कानून द्वारा निश्चित किया जायेगा।” इस तरह जापान में उत्तराधिकार ब्रिटन की भांति, डाइट के कानून द्वारा निश्चित होता है।

9 डाइट के संगठन सम्बन्धी अधिकार—अपने सदस्यों के निर्वाचन हेतु डाइट कानून द्वारा निर्वाचन पद्धति, मतदान पद्धति, निर्वाचन क्षत्रा आदि को निर्धारित करती है।

10 निर्वाचन एवं कार्यवाही सम्बन्धी अधिकार—डाइट का प्रत्येक सदन अपने अध्यक्ष (स्पीकर) तथा अन्य पदाधिकारियों का स्वयं चयन करता है। प्रत्येक सदन अपनी बैठको, वायवाही एवं अनुशासन सम्बन्धी नियमों का निर्धारण करता है। वह किसी सदस्य को उच्च सल व्यवहार के कारण शण्डित कर सकता है परंतु सदन से निष्कासित करने के लिए उपस्थित सदस्यों के दो तिहाई या इससे भी अधिक सदस्यों के प्रस्ताव की आवश्यकता होती है। प्रत्येक सदस्य अपने मतों की योग्यताओं के सम्बन्ध में विवादों का निगूण भी स्वयं करता है।

11 जन शिकायतों को दूर करना—डाइट जाता की शिकायतों का दूर करने वाली संस्था है। जो भी जन आवेदन डाइट को प्राप्त होते हैं, उन्हें वायवाही हेतु मंत्रिमण्डल को प्रेषित कर दिया जाता है। मंत्रिमण्डल वायवाही सम्बन्धी सूचनाएँ सम्बन्धित सदन को देता है।

डाइट के दोनों सदनों के सम्बन्ध

(Relations between the two Houses of the Diet)

डाइट के दोनों सदनों की शक्तियाँ का दायरा समान है। इस पर भी दोनों सदनों की शक्तियाँ और स्थिति में अन्तर है। वस्तुतः अन्य प्रजातांत्रिक देशों के संविधानों की भांति (केवल अमरीका को छोड़कर जहाँ उच्च सदन (सीनेट) शक्तिशाली सदन है) जापान का निम्न सदन (प्रतिनिधि सदन) भा शक्तिशाली एवं निर्णायक सदन है। जापान के संविधान की ये धाराएँ जिनमें डाइट की शक्तियों का उल्लेख किया गया है, प्रतिनिधि सदन को श्रेष्ठ और सभामुख सदन का स्वरूप स्थिति प्रदान करती हैं। डाइट के दोनों सदन ने सम्मेलन की निम्न शीपका के मातहत अभिव्यक्त किया जा सकता है—

1 साधारण विधेयक—साधारण विधेयक डाइट के किसी सदन में प्रस्तुत किए जा सकते हैं। परंतु विधेयक को कानून का रूप धारण कराने के लिए दोनों सदनों की स्वीकृति की आवश्यकता होती है। यदि किसी विधेयक पर दोनों सदनों

संयुक्त समिति का निर्माण डाइट के दोनों सदनों के मतभेदों को दूर करने के लिए किया जाता है। निम्न परिस्थितियों में संयुक्त समिति का निर्माण करना अनिवार्य है—

- (1) जब दोनों सदन प्रधानमंत्री के मनानयन (चयन) के सम्बन्ध में असहमत हों।
- (ii) जब राष्ट्रीय बजट के सम्बन्ध में सभासद सदन प्रतिनिधि सदन से भिन्न निष्पत्ति दे।
- (iii) जब विधियों पर सभासद-सदन प्रतिनिधि सदन में भिन्न निष्पत्ति दे।

मूल्यांकन— स्पष्ट है कि डाइट की समितियाँ ब्रिटिश समितियों की भाँति सस्थाएँ नहीं हैं। वे अग्रेसरी समितियों की भाँति लघु व्यवस्थापिकाएँ नहीं हैं। विधायी प्रक्रिया का हृदय है। वस्तुतः उन्हीं की रिपोर्ट पर सदन कार्यवाही है। जैसाकि यानग ने कहा है कि "यह उन्हीं की मुख्य जिम्मेदारी है कि वे द्वारा पेश किये गये विधायी प्रस्तावों में से चयन करें और उन्हें डाइट के और कानून निर्माण हेतु सिफारिश करें।" दूसरे, जनता को शिक्षित करने समितियों की भूमिका महत्वपूर्ण है। समितियों की बैठकें खुली होतीं उनका अत्यधिक प्रचार करती हैं। वे विपक्ष को ऐसा मंच प्रदान कर वह सरकार की नीतियों की आलोचना कर सकता है और

शाली है। प्रथम, यद्यपि सविधान मन्त्रिमण्डल को डाइट के प्रति उत्तरदायी बनाया है परन्तु व्यवहार में वह प्रतिनिधि सदन के प्रति ही उत्तरदायी है। प्रतिनिधि सदन के विश्वास पर ही मन्त्रिमण्डल अपने पद पर बना रहता है, विश्वास समाप्त होने ही उसे त्याग पत्र देना पड़ता है। अनुच्छेद 69 के अनुसार "यदि प्रतिनिधि सदन अविश्वास के प्रस्ताव को पारित कर देता है अथवा विश्वास के प्रस्ताव को अस्वीकार कर देता है तो मन्त्रिमण्डल सामूहिक रूप से त्यागपत्र दे देता है यदि 10 दिन के अंदर प्रतिनिधि सदन को भंग न कर दिया गया हो।"

दूसरे, विदेशी सम्बन्धों पर प्रतिनिधि सदन को पूर्ण नियंत्रण प्राप्त है। यद्यपि मन्त्रिधान सचिवों पर डाइट की स्वीकृति की बात करता है परन्तु इसके सम्बन्ध में भी वही व्यवस्था लागू होती है जो बजट के सम्बन्ध में लागू होती है अर्थात् प्रतिनिधि सदन द्वारा स्वीकृत मन्त्रियों में सभासद सन्त अधिक से अधिक 30 दिन की देरी कर सकता है। मन्त्रियों के सभासद् सदन में पेश होने के 30 दिन के अंदर यदि सदन कायवाही करने में अमफल रहता है तो प्रतिनिधि सदन का निर्णय डाइट का निर्णय माना जाता है। उदाहरण 1960 की जापान अमरीका सुरक्षा संधि में इसी व्यवस्था का प्रयोग किया गया था।

तीसरे, यद्यपि सविधान डाइट द्वारा प्रानमन्त्री के मनोनयन की बात करता है परन्तु अंतिम निर्णय प्रतिनिधि सदन का ही होता है। सभासद सदन अधिक से अधिक 10 दिन की देरी कर सकता है। इससे अधिक वह कुछ नहीं कर सकता। अनुच्छेद 67 के अनुसार, 'प्रधानमन्त्री के मनोनयन पर दोनों सदनों में सहमति न होने की दशा में अथवा दोनों सदनों की संयुक्त समिति के किसी निर्णय पर न पहुँच सकने की स्थिति में अथवा प्रतिनिधि सदन द्वारा प्रानमन्त्री का मनोनयन किये जाने के बाद 10 दिन के अंदर सभासद् सदन द्वारा कायवाही न करने की स्थिति में प्रतिनिधि सदन के निर्णय का ही डाइट का निर्णय मान लिया जाता है।'

4 अन्य स्थितियाँ—सविधान कुछ अन्य स्थितियों में भी प्रतिनिधि सदन को सभासद् सदन की तुलना में प्राथमिकता देता है। उदाहरणतः जब कभी प्रतिनिधि सदन को विरामित कर दिया जाता है तो सभासद् सदन को कायवाही को भी उन्ही समय समाप्त कर दिया जाता है। निस्सन्देह मन्त्रिमण्डल राष्ट्रीय आपात की स्थिति में सभासद् सदन के आपात अधिवेशनों का आयोजन कर सकता है परन्तु आपात अधिवेशन द्वारा लिये गये निर्णय अस्थायी होते हैं। नयी डाइट के सत्र में आपात के बाद यदि प्रतिनिधि सदन उन निर्णयों को 10 दिन के अंदर स्वीकार नहीं करती तो वे रद्द हो जाते हैं।

स्पष्ट है कि प्रतिनिधि सदन सभासद सदन से अत्यधिक शक्तिशाली है। इस पर भी सभासद् सदन एक व्यर्थ सदन नहीं। प्राचीन पौर सभा से

द्वारा, जो सरकारी और गैर सरकारी दाना हो सकने है, डाइट के किसी सदन में प्रस्तुत किये जा सकने हैं।

2 विधेयको के प्रारूपों का लेखन—सरकारी विधेयक सरकारी विभागों (मंत्रालयों) द्वारा अथवा सरकारी अधिकारियों द्वारा तैयार किये जाते हैं। विधायी ब्यूरो और राष्ट्रीय डाइट पुस्तकालय का अनुसंधान ब्यूरो सरकारी विधेयको को तैयार करने में सहायता करते हैं। सरकारी विधेयको का डाइट में प्रस्तुत करने में पहले मंत्रिमण्डल उन पर विचार विमर्श करता है। प्रस्तुत डाइट में प्रस्तुत होने वाले अधिकांश विधेयक मंत्रिमण्डल द्वारा ही प्रस्तुत किये जाते हैं, क्योंकि प्रतिनिधि सदन में मंत्रिमण्डल का बहुमत होना है, अतः उन्हीं विधेयकों के पारित होने की सम्भावना होती है जिन्हें मंत्रिमण्डल का समर्थन प्राप्त होता है। डाइट के गैर सरकारी सदस्य विधेयको को प्रस्तुत कर सकते हैं, परन्तु उन्हें तो विधायी ब्यूरो और न राष्ट्रीय डाइट पुस्तकालय के अनुसंधान ब्यूरो की सेवाएँ उपलब्ध होती हैं यद्यपि वे दला की शोध समितियों से सहायता ले सकते हैं।

3 प्रस्तावना—जब विधेयक की प्रतिलिपि किसी सदन के अध्यक्ष को प्राप्त होती जाती है और वह उसे मुद्रित कराकर उसकी प्रतिलिपियों को सदन के सदस्यों में वितरित करा देता है तो उसे विधेयक की प्रस्तावना मान लिया जाता है। सरकारी विधेयको की सूचना स्पाकर के पास पहले ही जाती है। यदि विधेयक का उद्देश्य सभासद सदन में होगा है अथवा प्रतिनिधि सदन उसे सभासद सदन से प्राप्त करता है अथवा उसे मंत्रिमण्डल द्वारा पेश किया जाता है तो स्वीकर उसे तत्काल मुद्रित कराकर उसकी प्रतिलिपियों का सदस्यों में वितरित करा देता है।

गैर सरकारी सदस्यों द्वारा प्रस्तुत किये जाने वाले विधेयको को निम्न शर्तों पूरी करनी पड़ती हैं—

(i) कोई गैर सरकारी सदस्य विधेयक का अकेले प्रस्तुत नहीं कर सकता। उसे दूसरे सदस्यों के साथ संयुक्त रूप से विधेयक को प्रस्तुत करना पड़ता है।

(ii) यदि विधेयक को निम्न सदन में प्रस्तुत किया जाता है तो उस उच्च सदन के 20 सदस्यों को लिखित समयन प्राप्त होना चाहिए अर्थात् उस पर बीस सदस्यों के हस्ताक्षर होने चाहिए। यदि विधेयक को उच्च सदन में प्रस्तुत किया जाता है तो उस सदन के 10 सदस्यों का लिखित समयन प्राप्त होना चाहिए।

(iii) यदि विधेयक का सम्बन्ध बजट से है अर्थात् आय-व्यय से है तो उस प्रतिनिधि सदन और सभासद सदन के क्रमशः 50 और 20 सदस्यों का लिखित समर्थन प्राप्त होना चाहिए।

उपरोक्त शर्तों के पूरा होने पर ही स्वीकर गैर सरकारी विधेयक को मुद्रित कराकर उसकी प्रतिलिपियों को सदस्यों में वितरित करना है।

हत्या भी कर सकती है। वे उन पर जनता की गवाही और विशेषज्ञों से परामर्श भी ले सकती है। वे डाइट की "छोटी दुनिया" अर्थात् लघु व्यवस्थापिकार्य है। जहाँ डाइट की स्थायी समितियाँ अमरीकी कांग्रेस की स्थायी समितियाँ से मिलती-जुलती हैं वहाँ व ब्रिटिश सदन की स्थायी समितियों से भिन्न है। जहाँ ब्रिटिश सदन की स्थायी समितियाँ किसी विधेयक की मृत्यु नहीं कर सकती वहाँ डाइट की स्थायी समितियाँ विधेयकों की मृत्यु कर सकती हैं। जब किसी विधेयक को दूसरे सदन द्वारा प्रेषित किया जाता है अथवा सदन के 20 सदस्य उस पर मति की रिपोर्ट की माँग करते हैं तो समिति को उस पर अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत करनी पड़ती है। वह उसकी मृत्यु नहीं कर सकती।

जापानी स्थायी समितियों की एक विशेषता यह है कि विभागों से जुड़ी होने के कारण वे विधेयकों पर निष्पक्ष दृष्टिकोण नहीं अपनाती बल्कि सत्तारूढ़ दल के दृष्टिकोण का ही समर्थन करती हैं। समिति की बैठकों में जहाँ सत्तारूढ़ दल के सदस्यों का उद्देश्य विधेयकों को मति द्वारा पारित कराना होता है, वहाँ विपक्ष का उद्देश्य उनमें अड़गल नीति अपनाना होता है। समिति का अध्यक्ष, सत्तारूढ़ दल का सदस्य होने के कारण विभाग के प्रतिनिधि के रूप में कार्य करता है।

2 विशिष्ट समितियाँ (Special Committees)—ये समितियाँ किसी विशेष विषय के अध्ययन हेतु नियुक्त की जाती हैं और विषय का अध्ययन करने और रिपोर्ट प्रस्तुत करने के बाद इन्हें समाप्त कर दिया जाता है। अतः विशिष्ट समितियाँ अस्थायी या तदर्थ समितियाँ कहलाती हैं। इनकी नियुक्ति सदन के अध्यक्ष द्वारा की जाती है समिति के सदस्य अपने-अपने से किसी एक को सभापति चुन लेते हैं। ये समितियाँ भी जनता के विचारों की सुनवाई और सरकारी दस्तावेजों की जाँच कर सकती हैं।

3 विधायी समिति (Legislative Committee)—यह एक स्थायी समिति है। इस सामान्य या संयुक्त समिति भी कहा जाता है। इसमें डाइट के दोनों सदनों के सदस्य होते हैं। इसके सदस्यों की कुल संख्या 18 है। इनमें 10 प्रतिनिधि सदन और 8 सभासद सदन के सदस्य होते हैं। प्रत्येक सदन के सदस्य अपने-अपने से एक को सभापति चुन लेते हैं। समिति की अध्यक्षता बारी-बारी से प्रत्येक सदन को प्राप्त होती है। यह समिति डाइट की शक्तियाँ और प्रक्रिया से सम्बंधित है और इनके सम्बंध में यह सुझाव प्रस्तुत करती है। यह समिति दलीय प्रभाव से मुक्त होकर कार्य करती है।

4 संयुक्त समितियाँ (Joint Committees)—ये समितियाँ डाइट के दोनों सदनों के सदस्यों से मिलकर बनाई जाती हैं। इनके सदस्यों की संख्या 20 होती है, प्रत्येक सदन में से 10 सदस्य लिये जाते हैं और अपने-अपने से एक को सभापति चुन लेते हैं। समिति की अध्यक्षता प्रत्येक सदन को बारी-बारी से प्राप्त होती है।

20 सदस्य समर्थन करें। प्रत्येक सशोधन पर भी मतदान लिया जाता है। अतः मसूचे विधेयक पर मतदान लिया जाता है। यदि उपस्थित सदस्यों का बहुमत विधेयक के पक्ष में मत देता है तो विधेयक उम मदन द्वारा पारित माना जाता है। उसके बाद सदन का अध्यक्ष उसे दूसरे सदन के विचार हेतु उसके अध्यक्ष के पास भेज देता है।

6 दूसरे सदन द्वारा विधेयक पर विचार—दूसरे सदन में विधेयक का उही चरणा से गुजरना पड़ता है जिम वह पहले सदन में होकर गुजरता है। यदि दूसरा सदन विधेयक को उसी रूप में पारित कर देता है जिस रूप में उसे पहले सदन ने पारित किया होता है तो विधेयक का डाइट द्वारा पारित माना जाता है। यदि दूसरे सदन का नियम पहले सदन से भिन्न होता है और दोनों सदनों की मयुक्त समिति उन भदों को समाप्त करने में असफल रहती है तो प्रतिनिधि सदन अनुच्छेद 59 में वर्णित व्यवस्था का प्रयोग करन हुए अर्थात् विधेयक को दूसरी बार अपने उपस्थित सदस्यों के दो-तिहाई अथवा उससे अधिक बहुमत से पारित करते हुए उसे कानून का रूप दे सकती है। सभासद् सदन का इस प्रकार का कोई अधिकार प्राप्त नहीं अर्थात् सभासद् सदन प्रतिनिधि सदन के मत की उपक्षा करके दूसरी बार अपने उपस्थित सदस्यों के दो-तिहाई बहुमत से किसी विधेयक को कानून का रूप नहीं दे सकता यह अधिकार केवल प्रतिनिधि सदन का है।

7 सम्राट द्वारा उदघोषणा—डाइट द्वारा पारित विधेयको पर राज्य के वैध मन्त्री के हस्ताक्षर होन है और प्रयाग मन्त्री के प्रतिहस्ताक्षर होत है। उसने बाद उन्हें उदघोषणा के लिए सम्राट के हस्ताक्षरों के लिए भेज दिया जाता है। सम्राट को विधेयको पर कोई वीटो प्राप्त नहीं। स्पीकर द्वारा रिपोर्ट देने के 30 दिन के अन्दर उन्हें सरकारी गजट में प्रकाशित कर दिया जाता है और वे कानून का रूप धारण कर लेते हैं।

समीक्षा प्रश्न

- 1 जापान की राष्ट्रीय मसू (डाइट) के कार्य तथा शक्तियों का वर्णन कीजिए। डाइट का किस सीमा तक सावमीम ससद कहना उचित है ?
- 2 डाइट के दोनों मदन, प्रतिनिधि सदन और सभासद् सदन के मगठन एवं शक्तियों का परीक्षण कीजिए। सभासद सदन के प्रभावहीन होने के क्या कारण हैं ?
- 3 डाइट के स्पीकर तथा कॉमन सभा के स्पीकर की शक्तियों और स्थिति का तुलनात्मक वर्णन कीजिए।

डाइट द्वारा पारित विधियों पर कायपालिका वीटा की बात नहीं करता अर्थात् संविधान सम्राट् का डाइट द्वारा पारित विधियों पर विरोधाधिकार नहीं देता जसाकि अमरीका में राष्ट्रपति के पास कांग्रेस द्वारा पारित विधियों पर वीटो का अधिकार है अथवा ब्रिटेन में कम से कम सिद्धांत रूप में सम्प्रभु के पास वीटो का अधिकार है यद्यपि उसने पिछले 275 वर्षों से इसका प्रयोग नहीं किया । तीसरे, वित्त विधेयक को छोड़कर अन्य सभी प्रकार के विधेयक डाइट के किसी भी सदन में प्रस्तुत किये जा सकते हैं । वित्त विधेयक पहले प्रतिनिधि सदन में ही प्रस्तुत किये जा सकते हैं ।

विधान के अंत में डाइट के दोनों सदन में मतभेदों को दूर करने के लिए संविधान निम्न व्यवस्थाएँ करता है—

(1) अनुच्छेद 59 के अनुसार “कोई विधेयक जिस प्रतिनिधि सदन ने पारित कर दिया हो और जिस पर सभासद सदन ने उससे भिन्न निर्णय दिया हो तभी कानून का रूप धारण कर सकता है, जब प्रतिनिधि सदन ने उस दूसरी बार उपस्थित सदस्यों के दो तिहाई अथवा उससे अधिक बहुमत से पारित कर दिया हो । इस तरह संविधान प्रतिनिधि सदन का दुबारा उपस्थित सदस्यों के दो-तिहाई या उससे अधिक बहुमत से सभामंड सदन के वीटो को रद्द करने का अधिकार देता है ।

(ii) उपयुक्त व्यवस्था के अतिरिक्त, दोनों सदनों के मतभेदों को दूर करने के लिए दोनों सदनों की एक संयुक्त समिति का निर्माण भी किया जा सकता है । यदि फिर भी मतभेद बने रहने हैं तो प्रतिनिधि सदन अनुच्छेद 59 में वर्णित व्यवस्था का प्रयोग कर सकता है ।

(iii) यदि सभासद सदन किसी विधेयक पर 60 दिन के अंदर निर्णय लेने में असफल रहता है तो प्रतिनिधि सदन इस विधेयक पर सभामंड सदन की अस्वीकृति मानकर अनुच्छेद 59 में वर्णित व्यवस्था का प्रयोग कर सकता है ।

(iv) वित्त विधेयक को सभामंड सदन ने अस्वीकार कर सकता है और न उसमें संशोधन कर सकता है । वह उनमें अधिक से अधिक 30 दिन की देरी कर सकता है ।

डाइट की विधायी प्रक्रिया की अन्य मुख्य बातें निम्न हैं—

1 विधेयकों के प्रकार—विधेयक मुख्यतः दो प्रकार के होते हैं—साधारण और वित्तीय विधेयक । वित्तीय विधेयक का सम्बन्ध सरकार की आय-व्यय से होता है जबकि साधारण विधेयक का सम्बन्ध देश की सामान्य राजनीतिक सामाजिक एवं धार्मिक स्थिति से होता है । वित्तीय विधेयक केवल सरकार (मंत्रिमण्डल) द्वारा प्रतिनिधि सदन में ही प्रस्तुत किये जा सकते हैं, परन्तु साधारण विधेयक सदस्यों

अनुच्छेद 80 के अनुसार, 'हिम्न न्यायालयों के न्यायाधीशों की नियुक्ति मंत्रिमण्डल द्वारा, सर्वोच्च न्यायालय द्वारा नामित व्यक्तियों की नियमावली में से की जाती है।' दूसरे शब्दों में निम्न न्यायालयों के न्यायाधीशों की नियुक्ति यद्यपि प्रत्यक्षतः मंत्रिमण्डल द्वारा ही जाती है परंतु अप्रत्यक्षतः उनकी नियुक्ति सर्वोच्च न्यायालय द्वारा की जाती है। संक्षेप में, सर्वोच्च न्यायालय को न्याय व्यवस्था, न्यायाधीशों का नियमन आदि विषयों पर पूर्ण नियंत्रण प्राप्त है।

2 स्वतंत्र न्यायपालिका—नवीन सविधान के अंतर्गत न्यायपालिका कायपालिका की एक "सुदृढ भुजा" नहीं जैसा कि वह मैजो सविधान के अंतर्गत थी। आज न्यायालय शासन की एक स्वतंत्र शाखा है। नवीन सविधान ने न्यायालय पर न्याय मंत्रालय के नियंत्रण को समाप्त कर दिया है। आज न्यायाधीश अपने अंतर्गत विवेक से कार्यों को करने के लिए स्वतंत्र हैं। सविधान और कानूनों की मर्यादाओं को छोड़कर उन पर कोई अन्य मर्यादाएँ नहीं। उनके वेतन सविधान द्वारा सुरक्षित है। उनके कार्यालय के दौरान वेतनों को कम नहीं किया जा सकता। कायपालिका का कोई अंग अथवा अभिकरण उनके विरुद्ध कोई अनुशासनात्मक कार्रवाई नहीं कर सकता। जनता द्वारा लगाये गये महाभियोग की स्थिति को छोड़कर किसी न्यायाधीश को तब तक पद से हटाया नहीं जा सकता जब तक न्यायालय उसे मानसिक अथवा शारीरिक रूप से अक्षम घोषित न करे।

3 न्यायिक पुनरावलोकन—जपानी न्याय व्यवस्था में न्यायिक पुनरावलोकन का प्रवेश अत्यधिक नवीन तत्त्व है। यह न केवल उसकी परम्परा के विपरीत है बल्कि यह जापानी न्याय व्यवस्था में अमरीकी न्याय व्यवस्था की विशेषता का प्रवेश है। जैसा कि दाइ ने कहा है कि 'वह पूर्णतः एक विदेशी तत्त्व है।' श्विग्ले और टर्नर का मत है कि "यह न्यायिक तरकस में पूर्णतः अभूतपूर्व तीर है।" यह तत्त्व सर्वोच्च न्यायालय को सविधान का अभिरक्षक बनाता है। अनुच्छेद 81 के अनुसार "सर्वोच्च न्यायालय किसी कानून, आदेश विनियम अथवा सरकारी कार्य की संवैधानिकता को निश्चित करने वाला अंतिम न्यायालय है।" यदि कोई कानून, आदेश विनियम या सरकारी कार्य सविधान की धाराओं के विपरीत है तो न्यायालय उसे असंवैधानिक घोषित करके प्रभावहीन बना सकता है।

4 विधि का शासन—जापान के प्राचीन (मैजो) सविधान की न्याय व्यवस्था फ्रांस और जर्मनी के नमूने पर आधारित थी। उसके अंतर्गत जापान में प्रशासनिक कानून और प्रशासनिक न्यायाधिकरण विद्यमान थे। नवीन (शोवा) सविधान की न्याय व्यवस्था एंग्लो सेक्सन नमूने पर आधारित है। इसलिए सविधान प्रशासनिक कानून और प्रशासनिक न्यायालय को समाप्त करता है। अनुच्छेद 76 इन बातों की स्पष्ट व्यवस्था करता है कि "जापान में किसी तरह प्रशासनिक न्यायाधीश

जापान में विधेयकों को वापस लेने की भी व्यवस्था है। जब विधेयक को समिति की फाय-सूची में शामिल कर लिया जाता है और मंत्रिमण्डल उसे वापस लेना चाहता है अथवा उसमें किसी प्रकार का संशोधन करना चाहता है तो वह सदन का सहमति से ऐसा कर सकता है। गैर सरकारी विधेयक भी वापस लिये जा सकते हैं यदि वापस लेने की मांग का समर्थन व सब संदस्य करें, जिन्होंने पहले विधेयक का समर्थन किया था।

4 समिति चरण—विधेयक की प्रस्तावना के बाद स्पीकर विधेयक को सम्बंधित स्थायी समिति को भेज देता है। यदि स्पीकर किसी विधेयक पर यह निर्णय नहीं कर पाता कि विधेयक किस स्थायी समिति को भेजा जाये तो वह सदन के निर्णय के अनुसार कार्य करता है।

समिति विधेयक पर विचार विमर्श करती है तथा उसकी मूर्त जांच करती है। यदि समिति आवश्यक समझे तो वह उप समिति की स्थापना कर सकती है, सावजनिक अथवा गुप्त सुनवाई कर सकती है, गवाहा की गवाही ले सकती है, (सदस्य स्वयं भी समिति में उपस्थित होने की प्रार्थना कर सकते हैं) दस्तावेजों की मांग कर सकती है, सम्बंधित समूहों प्रशासनिक अभिकरणों और विशेषज्ञों से परामर्श एवं सूचनाएँ ले सकती है। समिति के निर्णय बहुमत से लिये जाते हैं।

विधेयक का जीवन मरण समिति पर निर्भर करता है। समिति विधान सम्बंधी प्रस्तावों का अध्ययन करती है उनकी छानबीन करती है, उनमें से कुछ को छूटनी करती है और कुछ पर रिपोर्ट तैयार करती है। समिति कुछ विधेयकों की हत्या कर देती है और कुछ का समयन कर देती है। इस दृष्टि में जापानी समितियाँ अमरीकी समितियों की भाँति अत्यधिक महत्त्वपूर्ण और शक्तिशाली हैं। वे "पगु सस्यायें" नहीं। वे "विधायी प्रक्रिया की हृदय" हैं। वे लघु व्यवस्थापिकाएँ हैं। उन्हीं की रिपोर्ट पर डाइट की विधायी क्रिया निर्भर करती है।

5 रिपोर्ट तथा सदन द्वारा विचार विमर्श—समिति जिस विधेयक का समर्थन करती है उस पर वह अपनी रिपोर्ट सदन में प्रस्तुत करती है। सम्पूर्ण सदन की बैठक में जिस दिन विधेयक को सदन की फाय-सूची में शामिल किया जाता है समिति का अध्यक्ष रिपोर्ट प्रस्तुत करता है। यदि विधेयक का समिति ने सर्वसम्मति से पारित किया होता है तो सदन को समिति की सर्वसम्मति रिपोर्ट प्रस्तुत की जाती है अथवा बहुमत और अल्पमत दोनों की रिपोर्ट प्रस्तुत की जाती है।

सदन, समिति की रिपोर्ट के साथ, विधेयक पर धारावार विचार विमर्श करता है। प्रत्येक धारा पर मतदान होता है। विधेयक पर संशोधन सभी प्रस्तुत किये जा सकते हैं यदि साधारण विधेयक पर प्रतिनिधि सदन और सभासद सदन के पक्ष 20 और 10 सदस्य समर्थन करें और वित्त विधेयक पर क्रमशः 50 और

सम्बन्धी मुकदमों और अध्याय तीसरे में जनता को दिये गये अधिकारों सम्बन्धी मुकदमों की सुनवाई खुले न्यायालय में ही की जा सकती है। (Art 82)

8 परिवार न्यायालय—जापानी न्याय व्यवस्था की एक अत्यन्त असाधारण विशेषता परिवार न्यायालय की स्थापना है। यह न्याय-व्यवस्था के सबसे निम्न स्तर पर स्थित है। यह जितनी न्यायालय के रूप में कार्य करती है, उतनी सामाजिक कल्याण की सस्था के रूप में भी कार्य करती है। यह परिवार में सद्भावनापूर्ण वातावरण बनाये रखने में सहायक है। यह परिवार सम्बन्धी सभी मामलों—वसीयत (Will) नज़ाक, उत्तराधिकार, सम्पत्ति का बंटवारा, गोद लेना, निर्वाह घात आदि मामलों का निपटारा करती है। इस न्यायालय में, जैसाकि चक्र ने कहा है, “लोगों की और लोगों के लिए सबसे श्रेष्ठ न्यायालय का रूप धारण करने की सम्भावना है।”

9 न्यायालय के प्रति उदासीनता—जापान के लोगों का न्यायालय के प्रति दृष्टिकोण उदासीनता का नहीं है। उसके प्रति उनका दृष्टिकोण यदि प्रतिकूल नहीं तो उदासीन अवश्य है। वे न्यायालय को ऐसा स्थान समझते हैं जहाँ पापी लोग जाते हैं। वे समाहर्ता को ‘लोगों का शत्रु है’ और वकील को ‘दुराचारी लोगों के मित्र और रक्षक’ समझते हैं। जैसाकि यानागा ने कहा है कि ‘जापान के लोगों में यह प्रवृत्ति पायी जाती है कि वे न्यायाधीशों को नागरिक अधिकारों के रक्षक और समयक समझने के स्थान पर उन्हे भावशून्य, उदासीन, वेदम और कठिन व्यक्ति समझते हैं।’ वे गैर-मुकदमेबाज लोग हैं। वे अपने झगड़ों को न्यायालय से बाहर समझौते और मध्यस्थता द्वारा निपटाने में विश्वास करते हैं।

10 दण्ड कानून में परिवर्तन—सविधान नागरिकों के जीवन और निजी स्वतन्त्रताओं की रक्षा हेतु दण्ड कानून में अनेक प्रकार के परिवर्तन करता है। प्रथम अपराध बिय बिना और सदेह सिद्ध हुए बिना किसी समय यादिक अधिकारों के दारण्ड के बिना किसी व्यक्ति पर सदेह नहीं किया जा सकता। दूसरे, अपराध को स्वीकार कराने के लिये सविधान किसी प्रकार की पीड़ा या क्रूर दण्ड (यन्त्रणा धमकी, लम्बे समय तक बन्दोबस्त, आदि) का निषिद्ध करता है। तीसरे, किसी व्यक्ति के विरुद्ध लगाये गये आरोपों की सूचना उसे तत्काल दी जानी चाहिए। अभियुक्त को अपनी रक्षा हेतु किसी वकील की सहायता लेने का अधिकार है। अभियुक्त या उसके वकील को साक्षियों से जिरह करने का अधिकार है। चौथे किसी व्यक्ति को अपने विरुद्ध सभी दण्डों के लिए बाध्य नहीं किया जा सकता आदि।

सर्वोच्च न्यायालय (The Supreme Court)

जापान के सविधान के अध्याय 11 के तहत अनुच्छेद (अनुच्छेद 76 से 82) न्याय व्यवस्था से सम्बन्धित हैं। अनुच्छेद 76 “सारी यादिक शक्ति को सर्वोच्च

जापान में विधेयका को वापस लेने की भी व्यवस्था है । जब विधेयक को समिति की राय-सूची में शामिल कर लिया जाता है और मंत्रिमण्डल उसे वापस लेना चाहता है अथवा उसमें किसी प्रकार का संशोधन करना चाहता है तो वह सदन को सहमति से ऐसा कर सकता है । गैर-सरकारी विधेयक भी वापस लिये जा सकते हैं यदि वापस लेने की मांग का समर्थन व सब सदस्य करें, जिन्होंने पहले विधेयक का समर्थन किया था ।

4 समिति घरण—विधेयक की प्रस्तावना के बाद स्पीकर विधेयक को सम्बन्धित स्थायी समिति को भेज देता है । यदि स्पीकर किसी विधेयक पर यह निर्णय नहीं कर पाता कि विधेयक किस स्थायी समिति को भेजा जाये तो वह सदन के निर्णय के अनुसार कार्य करता है ।

समिति विधेयक पर विचार विमर्श करती है तथा उसकी सूझ जांच करती है । यदि समिति आवश्यक समझे तो वह उप समिति की स्थापना कर सकती है, सावजनिक अथवा गुप्त सुनवाई कर सकती है, गवाहों की गवाही ले सकती है, (सदस्य स्वयं भी समिति में उपस्थित होने की प्रायना कर सकते हैं) दस्तावेजा की मांग कर सकती है, सम्बन्धित समूहों प्रशासनिक अभिकरणों और विशेषज्ञों से परामर्श एवं सूचनाएँ ले सकती है । समिति के निर्णय बहुमत से लिये जाते हैं ।

विधेयक का जीवन मरण समिति पर निर्भर करता है । समिति विधान सम्बन्धी प्रस्तावा का अध्ययन करती है उनकी छानबीन करती है, उनमें से कुछ को छूटनी करती है और कुछ पर रिपोर्ट तैयार करती है । समिति कुछ विधेयकों की हत्या कर देती है और कुछ का समर्थन कर देती है । इस दृष्टि से जापानी समितियाँ अमरीकी समितियों की भाँति अत्यधिक महत्त्वपूर्ण और शक्तिशाली हैं । वे "पगु मस्थायें" नहीं । वे "विधायी प्रक्रिया की हृदय" हैं । वे लघु व्यवस्थापिकायें हैं । उन्हीं की रिपोर्ट पर डाइट की विधायी क्रिया निर्भर करती है ।

5 रिपोर्ट तथा सदन द्वारा विचार विमर्श—समिति जिस विधेयक का समर्थन करती है उस पर वह अपनी रिपोर्ट सदन में प्रस्तुत करती है । सम्पूर्ण सदन की बैठक में जिस दिन विधेयक को सदन की राय-सूची में शामिल किया जाता है समिति का अध्यक्ष रिपोर्ट प्रस्तुत करता है । यदि विधेयक को समिति ने सबसम्मति से पारित किया होता है तो सदन को समिति की सबसम्मति रिपोर्ट प्रस्तुत की जाती है अथवा बहुमत और अल्पमत दोनों की रिपोर्ट प्रस्तुत की जाती है ।

सदा, समिति की रिपोर्ट के साथ विधेयक पर धारावार विचार विमर्श करता है । प्रत्येक धारा पर मतदान होता है । विधेयक पर संशोधन सभी प्रस्तुत किये जा सकते हैं यदि साधारण विधेयक पर प्रतिनिधि सदन और सभासद सदन के पक्ष 20 और 10 सदस्य समर्थन करें और वित्त विधेयक पर क्रमशः 50 और

न्यायपालिका

(The Judiciary)

प्रस्तावना—प्राचीन (मैजी) सविधान के अंतर्गत न्यायपालिका शासन की एक स्वतंत्र शाखा नहीं थी। वह कार्यपालिका की एक सुदृढ़ भुजा थी। परंतु नवीन (शोवा) सविधान के अंतर्गत न्यायालय शासन की एक स्वतंत्र शाखा है। वह कार्यपालिका की एक भुजा नहीं। वह कार्यपालिका के नियंत्रण हस्तक्षेप व दबाव से पूर्ण स्वतंत्र है। सविधान के अध्याय VI के VII अनुच्छेद (अनुच्छेद 76 से 82) न्यायपालिका के संगठन, स्वतंत्रता और क्षेत्राधिकार से सम्बंधित है। सविधान "सारी न्यायिक शक्ति को सर्वोच्च न्यायालय और ऐसी निम्न न्यायालयों में निहित करता है, जिन्हें कानून द्वारा स्थापित किया जाता है।" "कार्यपालिका के किसी अंग अथवा अभिकरण को अतिम न्यायिक शक्ति प्रदान नहीं की जा सकती। न्यायाधीश अपने अंतःकरण से कार्यों को करने के लिए स्वतंत्र है। सविधान और कानूनों की मर्यादाओं को छोड़कर उन पर कोई अन्य मर्यादाएँ नहीं।"

जापान की न्याय व्यवस्था की विशिष्ट विशेषताएँ (Special Features of Japanese Judicial System)

जापान की न्याय व्यवस्था की मुख्य विशेषताएँ निम्न हैं—

1 एकीकृत न्याय व्यवस्था—भारतीय सविधान की भाँति जापान का सविधान भी जापान में एकीकृत न्याय व्यवस्था की स्थापना करता है। इस न्याय व्यवस्था के शीर्ष पर सर्वोच्च न्यायालय स्थित है। शेष सभी निम्न न्यायालय सर्वोच्च न्यायालय के नियंत्रण में हैं। अनुच्छेद 76 के अनुसार, "सारी न्यायिक शक्ति सर्वोच्च न्यायालय और ऐसी निम्न न्यायालयों में निहित है जिन्हें कानून द्वारा स्थापित किया जायेगा।" अनुच्छेद 77 के अनुसार, "सर्वोच्च न्यायालय में नियम निर्माण की शक्ति निहित है। इस शक्ति के अंतर्गत वह प्रक्रिया और व्यवहार सम्बंधी मामलों न्यायवादियों सम्बंधी मामलों न्यायालयों के अन्तर्गत अनुशासन संबंधी मामलों और न्यायिक मामलों के प्रशासन सम्बंधी नियमों का निर्माण करती है।"

पर नियुक्त करता है।" दूसरे शब्दों में, "सम्राट सर्वोच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश को अपनी स्वतन्त्र इच्छा से नियुक्त नहीं करता। वह उसी व्यक्ति को मुख्य न्यायाधीश के पद पर नियुक्त करता है जिसका मनोनयन मंत्रिमण्डल न किया है।" सविधान की इस व्यवस्था का उद्देश्य मुख्य न्यायाधीश के पद को ऊँचा उठाना है और उसे प्रधान मंत्री के समान सम्मान प्रदान करना है। आय 14 न्यायाधीशों को नियुक्ति मंत्रिमण्डल द्वारा की जाती है।

जापान में न्यायाधीशों की नियुक्ति का तरीका ब्रिटेन, अमरीका, स्विटजरलैण्ड और रूस में न्यायाधीशों की नियुक्ति के तरीके से भिन्न है। ब्रिटेन में सिद्धांततः सभा न्यायाधीशों की नियुक्ति सम्प्रभु द्वारा की जाती है यद्यपि व्यवहार में इस शक्ति का प्रयोग मंत्रिमण्डल करता है। अमरीका में सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति सीनेट के अनुसमर्थन पर राष्ट्रपति द्वारा की जाती है। स्विटजरलैण्ड में संघीय ट्रिब्यूनल के न्यायाधीशों का निर्वाचन संघीय सभा के दोनों सदनों द्वारा 6 वर्ष के लिए होता है। सोवियत संघ में सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों का निर्वाचन सर्वोच्च सोवियत द्वारा 5 वर्ष के लिए होता है।

जापान में न्यायाधीशों की नियुक्ति की एक अद्वितीय और असाधारण विशेषता यह है कि वहाँ जनता को न्यायाधीशों की नियुक्ति की समीक्षा करने और उन्हें पदच्युत करने का अधिकार है। जापानी जनता के इस अधिकार को अनुच्छेद 79 में सुनिश्चित किया गया है। जनता द्वारा न्यायाधीशों की नियुक्ति की समीक्षा की व्यवस्था सम्भवतः विश्व के किसी सविधान में नहीं पायी जाती। इस व्यवस्था के बावजूद वस्तुतः, जबस सविधान लागू हुआ है, जनता ने किसी न्यायाधीश को पुनरावलोकन द्वारा पदच्युत नहीं किया। सविधान की यह व्यवस्था, जैसाकि जे एम मकी ने कहा है, 'अविनाशित अथहीन सिद्ध हुई है' और यह "अत्यधिक अनापश्यक वस्तु प्रतीत होती है।"

जापान में न्यायाधीशों को निम्न दो स्थितियों में ही पदच्युत किया जा सकता है—

(1) सावजनिक महाभियोग द्वारा—न्यायाधीशों पर कदाचार के आरोप पर सावजनिक महाभियोग लगाया जा सकता है। इस स्थिति में, डाइट अनुच्छेद 64 के अनुसार, "उन न्यायाधीशों के अभियोग के निराण के लिए जिनके विरुद्ध पदच्युति मन्व धी धायवाही आरम्भ की जा चुकी है, दोनों सदनों के सदस्यों में से महाभियोग न्यायालय की स्थापना करती है।" यदि महाभियोग न्यायालय किसी न्यायाधीश को कदाचार का दोषी पाता है तो उसे पदच्युत कर दिया जाता है।

करण की स्थापना नहीं की जायेगी और न ही वायपालिका के किसी अंग अथवा अधिकार को अतिम न्यायिक शक्ति प्रदान की जायेगी।" नवीन संविधान जापान में विधि के शासन को स्थापना करता है। कोई साधारण न्यायालय के क्षेत्राधिकार से उन्मुक्त नहीं। किसी व्यक्ति की सामाजिक, आर्थिक या राजनीतिक स्थिति कुछ भी हो वह देश के साधारण कानून और साधारण न्यायानय के अधीन है। संक्षेप में, जापान में डायसी के विधि के शासन के दूसरे सिद्धांत की स्थापना की गयी है।

5 न्यायाधीशों की नियुक्ति का जनता द्वारा पुनरावलोकन—जापान की न्याय व्यवस्था की सर्वम अद्वितीय और असाधारण विशेषता यह है कि वहां जनता को न्यायाधीशों की नियुक्ति की समीक्षा करने और उन्हें पदच्युत करने का अधिकार है। अनुच्छेद 79 के अनुसार "सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति का, प्रतिनिधि सदन के सदस्यों के पहले सामान्य निर्वाचन के अवसर पर उनकी नियुक्ति के बाद जनता द्वारा पुनरावलोकन किया जायगा और प्रतिनिधि सदन के सदस्यों के प्रथम सामान्य निर्वाचन के अवसर पर दस वर्ष बाद पुनः पुनरावलोकन किया जायगा तथा इसी प्रकार बाद में भी किया जायगा यदि मतदाताओं का बहुमत किसी न्यायाधीश की पदच्युति के पक्ष में हो तो उसे पदच्युत कर दिया जायेगा।" जनता द्वारा न्यायाधीशों की पदच्युति की यह व्यवस्था विश्व के किसी अन्य संविधान में सम्भवतः नहीं पायी जाती।

6 लोक समाहर्ता—जापान की न्याय व्यवस्था के प्रत्येक स्तर पर लोक समाहर्ता का कार्यालय स्थित है। फौजदारी मुकदमों का न्यायानय प्रस्तुत करना उसी का कार्य है। इस प्रकार के मुकदमों में वह राज्य का प्रतिनिधित्व करता है।

लोक समाहर्ताओं के शीर्ष पर महासमाहर्ता का कार्यालय है। यद्यपि लोक समाहर्ता सर्वोच्च न्यायालय की नियम निर्माण शक्ति के अधीन है, परंतु वे प्रशासनिक अधिकारी हैं और न्यायमन्त्री के नियंत्रण और निरीक्षण में कार्य करते हैं। उनकी नियुक्ति न्याय मन्त्री द्वारा की जाती है और उनका वतन संविधि द्वारा निश्चित किया जाने है। महासमाहर्ता 65 वर्ष की आयु ग्रहण कर लेने पर और अन्य समाहर्ता 63 वर्ष की आयु ग्रहण कर लेने पर सेवा निवृत्त हो जाते हैं।

7 सुले न्यायालय में मुकदमों की सुनवाई—जापान में मुकदमों की सुनवाई सुले न्यायालय में की जाती है और निराय की घोषणा सावजनिक रूप में की जाती है। मुकदमों की सुनवाई गुप्त रूप से तभी की जा सकती है, जब न्यायानय एक मन से इस बात की घोषणा कर दे कि इनका प्रचार सावजनिक व्यवस्था अथवा नैतिक धारणा के लिए घातक है। परंतु प्रथम और राजनीतिक अपराधों

क्षेत्राधिकार अथवा शक्तियाँ

सर्वोच्च न्यायालय की मुख्य शक्तियाँ निम्न हैं—

1 **अपीलीय क्षेत्राधिकार**—जहाँ अमरीकी और भारतीय सर्वोच्च न्यायालय के पास प्रारम्भिक और अपीलाय दोनों प्रकार के क्षेत्राधिकार हैं वहाँ जापान की सर्वोच्च न्यायालय के पास केवल अपीलीय क्षेत्राधिकार है। उसके पास प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार का अभाव है। उसे केवल उही मुकदमों में अपील की सुनवाई का अधिकार है जिनमें किसी कानून, आदेश, विनियम या सरकारी कार्य की संवैधानिकता को चुनौती दी गयी हो।

2 **यायिक पुनरावलोकन का अधिकार**—सर्वोच्च न्यायालय को यायिक पुनरावलोकन का अधिकार प्राप्त है। अनुच्छेद 81 के अनुसार “सर्वोच्च न्यायालय किसी कानून, आदेश, विनियम अथवा सरकारी कार्य की संवैधानिकता को निश्चित करने वाला अंतिम न्यायालय है।” इस अनुच्छेद के अंतर्गत सर्वोच्च न्यायालय डाइट द्वारा पारित कानूनों, मंत्रिमण्डल द्वारा जारी किये गये आदेशों अथवा विभागों (मंत्रालयों) द्वारा बनाये गये विनियमों या किये गये कार्यों का समीक्षा कर सकती है। यदि कोई कानून या आदेश या विनियम या सरकारी कार्य संवैधानिक धाराओं के विपरीत है तो न्यायालय उसे असंवैधानिक घोषित करके प्रभावहीन बना सकती है।

जापानी न्याय व्यवस्था में यायिक पुनरावलोकन की व्यवस्था पूर्णतः एक नवीन तत्व का प्रवेश है। यह उसकी परम्परा के विपरीत है। यह एक “विदेशी तत्व” है। विद्यमान और इनर ने भी कहा है कि यह “यायिक तरफ़ से पूर्णतः अभूतपूर्व तीर है।” यह तत्व जापानी सर्वोच्च न्यायालय को संविधान का अभिरक्षक बनाता है और उसे अमरीकी और भारतीय सर्वोच्च न्यायालय के निकट ला देता है। यह तत्व जापानी सर्वोच्च न्यायालय को स्विस सघीय ट्रिब्यूनल, रूसी सर्वोच्च न्यायालय और ब्रिटिश न्यायालय से शक्तिशाली बनाता है। स्विस सघीय ट्रिब्यूनल और रूसी सर्वोच्च न्यायालय का यायिक पुनरावलोकन का अधिकार नहीं है और ब्रिटेन में सघीय सर्वोच्चता के सिद्धांत को अपनाया गया है।

जापानी सर्वोच्च न्यायालय के पास यायिक पुनरावलोकन का अधिकार होने हुए भी उसका प्रयोग विरले ही किया है। वस्तुतः जबसे संविधान लागू हुआ है उसमें डाइट के किसी कानून को अवैध घोषित नहीं किया। जापान में न्यायालय की यह धारणा रही है कि कानूनों का अवैध घोषित करना विधायी सर्वोच्चता और शक्ति पृथक्करण के सिद्धांत की उल्लंघना करना है। उसकी यह धारणा रही है कि उन विधानों के लिए, जो स्पष्टतः असंवैधानिक नहीं हैं, सही उपचार राजनीतिक है अर्थात् मतपत्रों के माध्यम से जनता डाइट के कानून और

न्यायालय और ऐसी निम्न न्यायालयों में निर्हित करता है, जिन्हें कानून द्वारा स्थापित किया जाएगा।" इस तरह जहाँ संविधान सर्वोच्च न्यायालय की स्थापना की स्पष्ट व्यवस्था करता है, वहाँ अन्य निम्न न्यायालयों के निर्माण को डाइट के कानून पर छोड़ देता है। इसके अतिरिक्त सर्वोच्च न्यायालय जापान की न्याय व्यवस्था के शीर्ष पर स्थित है और उसे अन्य निम्न न्यायालयों पर पूर्ण नियंत्रण प्राप्त है।

संगठन—संविधान सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की संख्या निर्धारित नहीं करता। अनुच्छेद ७९ केवल इस बात की व्यवस्था करता है कि "सर्वोच्च न्यायालय में एक मुख्य न्यायाधीश एवं उतने और न्यायाधीश हांग जितने कि कानून द्वारा निर्धारित किये जायेंगे।" इस तरह कानून द्वारा न्यायाधीशों की संख्या को आवश्यकता अनुसार कम या अधिक किया जा सकता है। वर्तमान समय में सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की संख्या मुख्य न्यायाधीश सहित १५ है।

योग्यताएँ—अमराका के संविधान की भाँति जापान का संविधान भी न्यायाधीशों के लिए कोई निश्चित योग्यताएँ निर्धारित नहीं करता। इस पर भी 'व्यापक दृष्टि और कानून का व्यापक ज्ञान रखने वाले व्यक्तियों' को ही न्यायाधीशों के पद पर नियुक्त किया जाता है। कानून द्वारा न्यायाधीशों के लिए जो योग्यताएँ निर्धारित की गयी हैं, उनमें मुख्य निम्न हैं—

(i) वह कम से कम ४० वर्ष और अधिक से अधिक ७० वर्ष की आयु प्राप्त व्यक्ति होना चाहिए अर्थात् ४० वर्ष की आयु से कम और ७० वर्ष की आयु से अधिक वाले व्यक्ति न्यायाधीश पद पर विद्यमान नहीं रह सकें।

(ii) न्यायाधीशों में से कम से कम १० न्यायाधीश उच्च कानूनी योग्यता प्राप्त व्यक्ति होने चाहिए और उन्हें न्यायाधीश, समाहर्ता अथवा वकील के रूप में कम से कम २० वर्ष का व्यावसायिक अनुभव होना चाहिए। शेष ५ न्यायाधीशों के लिए यह आवश्यक नहीं कि उन्हें कानून वं शस्त्र का ही अनुभव हो। वे अन्य क्षेत्रों में अनुभव प्राप्त व्यक्ति हो सकते हैं। इस व्यवस्था का उद्देश्य, जैसा कि कानून ने कहा है "राष्ट्र के सर्वोच्च ट्रिब्यूनल में अत्यधिक लोकतांत्रिक और विशेषज्ञता के विविध क्षेत्रों से प्रतिनिधित्व को प्राप्त करना है।"

(iii) न्यायाधीशों के पद पर वे व्यक्ति नियुक्त नहीं किये जा सकते जिन्हें साधारण पदाधिकारी के रूप में नियुक्त नहीं किया जा सकता अथवा जो कारावास का दण्ड भोग रहा है अथवा जिस न्यायालय में दण्डित किया है।

नियुक्ति एवं पदच्युति—संविधान न्यायाधीशों की नियुक्ति और पदच्युति के सम्बन्ध में स्पष्ट व्यवस्थाएँ करता है। अनुच्छेद ६ के अनुसार, "मन्त्रिमण्डल द्वारा मनोनीत व्यक्ति को सर्वोच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश के पद

(ii) अक्षमता द्वारा—यदि न्यायालय भ्रम्य किसी न्यायाधीश को मानसिक अथवा शारीरिक रूप से अक्षम घोषित कर देती है तो उसे पदच्युत कर दिया जाता है। इस व्यवस्था का दुरुपयोग भी किया जा सकता है। उदाहरणतः 1950 में न्यायालय ने स्वयं वृद्ध न्यायाधीशों को नयी विधि से अवगत होने के कारण त्यागपत्र देने के लिए कहा था। जब सम्बन्धित न्यायाधीशों ने त्यागपत्र देने से इंकार किया तो न्यायालय ने उन्हें दण्डित करते हुये पदच्युत किया।

कायस्थान—जापान की सर्वोच्च न्यायालय का कायस्थान टोकियो में स्थित है।

न्यायपालिका की स्वतंत्रता—अमरीकी संविधान की भांति जापान का संविधान भी न्यायाधीशों की स्वतंत्रता की रक्षा करता है। संविधान उन्हें कार्यपालिका और व्यवस्थापिका के नियंत्रण, हस्तक्षेप और दबाव से मुक्त रखने के लिए निम्न व्यवस्थाएँ करता है—

(i) सारी न्यायिक शक्ति सर्वोच्च न्यायालय और ऐसी निम्न न्यायालयों में निहित है, जिन्हें कानून द्वारा स्थापित किया जाता है।

(ii) जापान में किसी तरह के असाधारण न्यायालय की स्थापना नहीं की जा सकती और न ही कायपालिका के किसी अंग अथवा अभिकरण को अतिम न्यायिक शक्ति प्रदान की जा सकती है और न ही कभी की जायगी।

(iii) सभी न्यायाधीश अपने अलग अलग कारणों से कार्य करने के लिए स्वतंत्र हैं। संविधान और कानून की मर्यादाओं को छोड़कर उन पर कोई अन्य मर्यादाएँ नहीं।

(iv) जनता द्वारा दगाये गये महाभियोग की स्थिति को छोड़कर किसी न्यायाधीश का तब तक उसके पद से हटाया नहीं जा सकता जब तक न्यायालय ही उसे मानसिक अथवा शारीरिक रूप से अक्षम घोषित न कर दे।

(v) कायपालिका के किसी अंग अथवा अभिकरण द्वारा किसी न्यायाधीश के विरुद्ध कोई अनुशासनात्मक कार्यवाही नहीं की जा सकती।

(vi) न्यायाधीशों के वेतन उनके कामकाल के दौरान कम नहीं किया जा सकता।

(vii) न्यायालय की कार्यवाही अर्थात् मुकदमा की सुनवाई और निर्णयों की घोषणा एवम् न्यायालय में की जाती है।

न्यायालय की स्वतंत्रता हेतु उपयुक्त व्यवस्थाओं के बाद भी संविधान सन्तुलन बनाम रखने में सहायक है। जहाँ मुख्य न्यायाधीश की नियुक्ति मंत्रिमण्डल के मनोनयन पर सम्राट द्वारा होती है वहाँ अन्य 14 न्यायाधीशों की नियुक्ति मंत्रिमण्डल द्वारा की जाती है। न्यायाधीशों को जहाँ वे अभियोग द्वारा पदच्युत किया जा सकता है।

(ii) भ्रक्षमता द्वारा—यदि न्यायालय स्वयं किसी न्यायाधीश को मानसिक अथवा शारीरिक रूप में भ्रक्षम घोषित कर देती है तो उसे पदच्युत कर दिया जाता है। इस व्यवस्था का दुरुपयोग भी किया जा सकता है। उदाहरणतः 1950 में न्यायालय ने स्वयं कुछ न्यायाधीशों को नयी विधि से भ्रवगत होने के कारण त्यागपत्र देने के लिए कहा था। जब सम्बन्धित न्यायाधीशों ने त्यागपत्र देने से इन्कार किया तो न्यायालय ने उन्हें दण्डित करते हुये पदच्युत किया।

कार्यस्थान—जापान की सर्वोच्च न्यायालय का कार्यस्थान टोकियो में स्थित है।

न्यायपालिका की स्वतंत्रता—भ्रमरीकी संविधान की भांति जापान का संविधान भी न्यायाधीशों की स्वतंत्रता की रक्षा करता है। संविधान उन्हें कार्यपालिका और व्यवस्थापिका के नियन्त्रण, हस्तक्षेप और दबाव से मुक्त रखने के लिए निम्न व्यवस्थायें करता है—

(i) सारी न्यायिक शक्ति सर्वोच्च न्यायालय और ऐसी निम्न न्यायालयों में निहित है, जिन्हें कानून द्वारा स्थापित किया जाता है।

(ii) जापान में किसी तरह के असाधारण न्यायालय की स्थापना नहीं की जा सकती और न ही कार्यपालिका के किसी अंग अथवा अभिकरण को अतिम न्यायिक शक्ति प्रदान की जा सकती है और न ही कभी की जायगी।

(iii) सभी न्यायाधीश अपने अन्तःकरण से कार्य करने के लिए स्वतंत्र हैं। संविधान और कानून की मर्यादाओं को छोड़कर उन पर कोई अंग मर्यादाएँ नहीं।

(iv) जनता द्वारा लगाये गये महाभियोग की स्थिति का छोड़कर किसी न्यायाधीश को तब तक उसके पद से हटाया नहीं जा सकता जब तक न्यायालय ही उसे मानसिक अथवा शारीरिक रूप से भ्रक्षम घोषित न कर दे।

(v) कार्यपालिका के किसी अंग अथवा अभिकरण द्वारा किसी न्यायाधीश के विरुद्ध कोई अनुशासनात्मक कार्यवाही नहीं की जा सकती।

(vi) न्यायाधीशों के वेतन उनके कार्यकाल के दौरान कम नहीं किये जा सकते।

(vii) न्यायालय की कार्यवाही अर्थात् मुकदमों की सुनवाई और निर्णयों का घोषणा सुले न्यायालय में की जाती है।

न्यायालय की स्वतंत्रता हेतु उपयुक्त व्यवस्थाओं के बाद भी संविधान संतुलन बनाये रखने में महामुक्त है। जहाँ मुख्य न्यायाधीश की नियुक्ति मंत्रिमण्डल के मनोनयन पर सम्राट द्वारा होती है वहाँ अंग 14 न्यायाधीशों की नियुक्ति मंत्रिमण्डल द्वारा की जाती है। न्यायाधीशों को जनता के अभियोग द्वारा पदच्युत किया जा सकता है।